



# **L'environnement au cœur de la réforme de l'O.N.U ?**

**La Gouvernance mondiale de l'environnement est en crise, tiraillée entre l'unilatéralisme américain et le poids croissant d'une économie hors sol. A une économie mondialisée doivent répondre des institutions mondiales aptes à protéger les plus faibles, l'environnement et les générations futures.**

**Faute d'institution efficace et reconnue, au financement pérenne, l'environnement demeure le parent pauvre de la Gouvernance mondiale. Pourtant, au regard des risques environnementaux, bien souvent irréversibles, il y a tout lieu de revendiquer une nouvelle institution internationale venant contrecarrer l'hégémonique Organisation Mondiale du Commerce.**

**Du 14 au 16 septembre 2005, l'ONU réunira les chefs d'Etat et de Gouvernement de notre planète pour tenter d'améliorer la Gouvernance mondiale en réformant l'Organisation des Nations Unies. Les crises climatiques, énergétiques, génétiques... qui s'annoncent ne peuvent plus être éludées ! Gageons que l'Histoire ne passera pas, une nouvelle fois, à côté de la problématique environnementale.**

**Agir pour l'Environnement <<<**

**Laure GUILLOT - Narito HARADA - Sarah MARQUET**

# SOMMAIRE <<<

> Appel à la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement	Page 3
> L'Etat de la planète	Page 5
> Les défaillances de la gouvernance mondiale de l'environnement	Page 11
> Environnement et commerce, des relations conflictuelles	Page 14
> L'ONU, pour un renforcement de la gouvernance mondiale	Page 19
> Position commune des ONG sur l'Organisation Mondiale de l'Environnement	Page 22



# **APPEL à la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement <<<**

**Parce que l'environnement n'est pas une marchandise**

A l'aube du 21ème siècle, les dégradations diffuses et irréversibles de l'environnement s'aggravent encore à un rythme alarmant. L'irresponsabilité généralisée ne rencontre à cet égard qu'une très faible mobilisation citoyenne, institutionnelle ou économique. Réchauffement climatique, marée noire, contamination radioactive et génétique, érosion de la biodiversité, déforestation massive, pollution de l'air, de l'eau, des sols... La liste bien trop longue de nos exactions ne s'allonge que grâce à l'immobilisme institutionnel et l'inconsistance des politiques environnementales menées.

Le sommet de la Terre de Johannesburg marque à ce titre un échec édifiant puisqu'il n'a accouché, à l'issue d'intenses négociations, que de résultats trop limités pour engager une rupture fondamentale. Plus de trente ans après le premier sommet planétaire révélant l'impasse à laquelle nous conduisent nos modes de vie, la reconnaissance des droits des générations futures, des principes de précaution et d'utilisation raisonnée des ressources naturelles demeurent surtout de vaines déclarations d'intention non suivies d'effets.

De plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer des mesures contraignantes, seules à même de remettre en cause les logiques productivistes dominantes. Mais la primauté de l'économique sur l'environnemental rend toute mesure préventive largement aléatoire et soumise au bon vouloir d'un accord dans les enceintes de l'Organisation Mondiale du Commerce. Cette primauté prospère de l'absence de l'Organisation Mondiale de l'Environnement. A l'ONU, l'environnement est en effet victime d'un oubli historique. Alors que la santé, le travail, la culture et l'éducation, l'alimentation ou même la propriété intellectuelle possèdent chacun leur propre institution spécialisée au financement propre, l'environnement n'est doté que d'un programme subsidiaire de coordination, sans financement ni mandat adéquat, le Programme de Nations Unies pour l'Environnement. De fait, l'ONU manque d'une véritable autorité politique dédiée à l'environnement global, capable de faire contrepoids à l'OMC, capable de limiter la réification de nos vies, de la nature et de notre planète.

Fondée sur la base du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, l'OME constituerait le cadre unique des politiques de protection de l'environnement global (climat, couche d'ozone, océans, désertification, biodiversité et bientôt forêts, eau potable, ressources énergétiques, agriculture, écofiscalité, responsabilité environnementale des entreprises). Sa construction procéderait d'une réorganisation des compétences environnementales actuellement dispersées au sein d'une douzaine d'organisations internationales et de nombreux secrétariats d'accords multilatéraux sur l'environnement. Parallèlement, une certaine transversalité des politiques environnementales, inhérente à la notion de développement durable, serait conservée.

Mais contrairement aux autres institutions spécialisées de l'ONU, l'OME ne saurait être un outil technocratique éloigné des citoyens et accroissant les clivages entre le Nord et le Sud. L'éducation à l'environnement et au développement durable pour tous les citoyens mais aussi une formation spécifique pour les délégations des pays du Sud, largement marginalisées lors des négociations internationales faute de personnels qualifiés, l'organisation de conférences de citoyens sur des sujets de société, la reconnaissance du droit de pétition permettant d'engager des débats internationaux sur les problèmes environnementaux... sont autant de moyens de rapprocher cette structure des citoyens.

La gouvernance mondiale de l'environnement ne doit plus être l'affaire exclusive des Etats. La voix des citoyens, des collectivités territoriales, des ONG et des acteurs économiques du Sud doit aussi pouvoir trouver un écho dans le choix des politiques environnementales. Fidèle au principe de subsidiarité et à la formule " penser globalement, agir localement ", l'OME pourrait susciter des accords de coopération renforcée entre collectivités territoriales.

A l'échelle globale, la priorité actuelle est d'améliorer l'application effective des centaines d'accords multilatéraux sur l'environnement. Pour ce faire, l'OME doit devenir un véritable outil de prévention, acteur d'un transfert des technologies propres et assistant financier pour l'application des traités. En complément, sous son impulsion, les mécanismes d'observance des traités méritent d'être harmonisés et simplifiés. En aval, l'OME pourrait avoir la capacité de sanctionner la violation des accords multilatéraux sur l'environnement par le biais d'une Cour mondiale pour l'environnement, ouverte aux ONG.

L'OME doit faire contrepoids à l'OMC. L'intégration de l'environnement dans les compétences de l'OMC ne peut être une solution acceptable : d'une part, telle n'est pas la fonction de l'OMC et elle a déjà largement démontré ses réticences à

œuvrer pour la protection de l'environnement ; d'autre part, ce serait faire l'aveu fatal que nous considérons l'environnement comme une marchandise. Face à l'OMC, à la Banque Mondiale et au FMI, le rôle de l'OME est d'affirmer et de mettre en œuvre les principes du développement durable, d'imposer clairement la primauté des règles d'environnement sur celles du commerce et de promouvoir la notion naissante de bien public mondial dans le domaine de l'environnement.

Une autre mission importante de l'OME sera celle de référence scientifique et technique dans tous les domaines de l'environnement, un lieu de rassemblement et de diffusion des connaissances et des savoir-faire.

Pour tout cela, le financement doit être un moyen et une fin. En mettant en œuvre une écotaxe permettant de décourager les pollueurs tout en développant, grâce à des réaffectations ciblées, des programmes de préservation de notre planète, l'OME oriente tout en sanctionnant prioritairement les comportements les plus polluants. Le principe de responsabilité commune mais différenciée, cher aux pays du Sud, doit trouver une traduction concrète dans le financement de l'OME.

Enfin, nul ne peut ignorer qu'un tel outil international participerait à la reconnaissance officielle de l'environnement comme élément consubstantiel à la survie de l'Humanité. Les atteintes majeures et irréversibles à l'environnement devraient donc devenir des crimes imprescriptibles et une réflexion sur l'ingérence environnementale devrait trouver un écho au sein de ce nouvel organe.

L'altermondialisation se construit par et pour les citoyens. Les mois qui viennent seront riches en événements de cette nature : du contre-G8 au FSE, 2003 sera une année pendant laquelle l'idée de l'OME doit faire son chemin pour aboutir à une réforme de la gouvernance mondiale de l'environnement.

Les signataires du présent texte se mobilisent et appellent les chefs d'Etat et de gouvernement, en particulier ceux du Sud et des Etats-Unis, ainsi que le Secrétaire général de l'ONU, à engager cet ambitieux chantier avec conviction. Il convient pour ce faire de convoquer rapidement une conférence internationale ad hoc rassemblant les officiels des organisations onusiennes, les représentants des pays membres de l'ONU et les acteurs de la société civile.

Gageons qu'il ne faudra plus attendre la prochaine marée noire, la prochaine catastrophe nucléaire ou un dérèglement climatique plus que probable pour agir. Notre avenir à tous en dépend !

## > Premiers signataires :

**Yann Arthus-Bertrand**, photographe ; **Denis Baupin**, adjoint au maire à la ville de Paris ; **Pierre Beaudoin**, président de la FRAPNA ; **Dominique Bernard**, président d'Agir pour l'Environnement, ancien membre de la Commission française du développement durable ; **Simone de Bollardièrre**, militante pour la paix ; **Catherine Boudigou**, membre du collège exécutif des Verts, déléguée à l'environnement ; **Allain Bougrain Dubourg**, président de la Ligue pour la Protection des Oiseaux ; **Jerry Bourgeois**, président du Comité de Liaison pour une Autorité Mondiale de l'Environnement ; **Christian Brodhag**, Président de Agora 21 ; **Andrée Buchmann**, présidente d'Alsace Qua lité Environnement ; **Marie-George Buffet**, députée ; **Michel Cantal-Dupart**, professeur de la Chaire Urbanisme et Environnement du Conservatoire National des Arts et Métiers ; **Denis Cheissoux**, producteur radio de l'émission " CO2 mon amour " ; **Yves Cochet**, ancien ministre de l'environnement ; **Roberto de la Setta**, porte parole de Legambiente (Italie) ; **Benjamin Dessus**, président de Global Chance ; **Olivier Deleuze**, ancien secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement Durable, membre du Gouvernement fédéral belge ; **Stéphane Doumbé-Billé**, membre de la Commission du Droit de l'Environnement de l'UICN et coordinateur du Réseau "Droit de l'environnement" de l'Agence Universitaire de la Francophonie ; **François Dufour**, vice-président d'Attac - France, ancien porte parole national de la Confédération paysanne ; **Daniel Esty**, professeur à l'Université de Yale (Etats-Unis) ; **Daniel Evain**, ingénieur agronome, ancien membre de la Commission Française du Développement Durable ; **Monica Fossati**, rédactrice en chef du magazine Ekwo ; **Antonio Nicolás Gillari**, directeur général de " Multimedios Ambiente Ecológico " (Argentine) ; **Susan George**, vice-présidente d'Attac - France ; **Roland Gérard**, éducateur à l'environnement ; **Michel Giran**, fondateur d'ADOME ; **Géraud Guibert**, secrétaire national à l'environnement du parti socialiste ; **Christian Feuillet**, vice-président du Conseil régional d'Ile de France ; **Cédric Gossart**, administrateur de l'office français de la Fondation pour l'Education à l'Environnement en Europe ; **Pierre-Henri Gouyon**, généticien, membre de la Commission Française du Développement Durable ; **Marie-Angèle Hermitte**, directrice de recherche au CNRS ; **Albert Jacquard**, philosophe écrivain ; **Marc Jolivet**, humoriste ; **Susana Jourdan** et **Jacques Mirenowicz**, rédacteurs responsables de LaRevueDurable ; **Hemmo Muntingh**, Senior Policy Advisor, Fonds International pour le Bien être Animal (Belgique) ; **Alexandre Kiss**, président du Conseil européen du droit de l'environnement ; **Bernard Langlois**, Politis ; **Bettina Laville**, fondatrice du Comité 21 ; **Jo Le Guen**, navigateur, Keep it blue ; **Guy Léger**, président du Mouvement National de Lutte pour l'Environnement ; **Patrick Legrand**, président d'honneur de France Nature Environnement ; **Gilles Lemaire**, secrétaire national des Verts ; **Corinne Lepage**, avocate et ancienne ministre de l'environnement ; **François Lille**, président de l'association Biens Publics à l'Echelle Mondiale ; **Jean-Michel Marchand**, Maire de la Ville de Saumur ; **Bernard Maris**, professeur des Universités, écrivain ; **Michel Monbrun**, président de Objectif21 ; **Edgar Morin**, philosophe et écrivain ; **Jacques Nikonoff**, président d'Attac - France ; **François Ost**, philosophe écrivain ; **René Passet**, professeur émérite d'économie à l'Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne ; **Jean-Marie Pelt**, président de l'Institut Européen d'Ecologie ; **Piém**, dessinateur ; **Michel Prieur**, professeur de droit de l'environnement ; **Jean-Pierre Raffin**, président d'honneur de France Nature Environnement ; **Daniel Richard**, président du WWF-France ; **Michèle Rivasi**, ancienne députée de la Drôme ; **Jacques Robin**, fondateur de Transversales Science Culture ; **Michel Rocard**, ancien premier ministre ; **Raphaël Romi**, professeur de droit de l'environnement, doyen de l'Université de Nantes ; **Alain Saumon**, président du Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers Monde – France ; **Gilles Eric Seralini**, président du Conseil scientifique du CRII-GEN ; **Vandana Shiva**, écologiste indienne, présidente de la " Research Foundation for Science, Technology and Natural Resource Policy " ; **Agnès Sinaï**, journaliste, réalisatrice et membre de la Commission Française du Développement Durable ; **Siné**, dessinateur ; **Marie-Claude Smouts**, directrice de recherche au CNRS, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris ; **Jacques Testart**, ancien président de la Commission Française du Développement Durable ; **Bruno Van Peteghem**, Prix Goldman pour l'environnement 2001 et fondateur de l'association Corail Vivant (Nouvelle Calédonie) ; **François Veillerette**, président du Mouvement pour les Droits et le Respect des Générations Futures ; **Dominique Voynet**, ancienne ministre de l'environnement

# L'ETAT DE LA PLANETE <<<

Présenter un état écologique de la planète peut sembler une tâche insurmontable tant les interactions multiples impactent les différents milieux. L'eau, l'air, les sols, les mers, les forêts, la biodiversité se dégradent rapidement, si rapidement que l'échelle humaine permet désormais de cerner précisément la responsabilité humaine dans la dégradation environnementale de notre planète. L'atmosphère, les sols, l'hydrosphère ainsi que ses habitants, la biosphère, sont menacés de disparition ou d'altérations irréversibles.

## > L'atmosphère

La Terre est protégée par l'atmosphère, enveloppe essentiellement gazeuse, qui rend la vie possible. Cet écran protecteur doit aussi se défendre des hommes. Depuis que les activités industrielles s'intensifient, la pollution atmosphérique progresse.

## > Les sols

Les sols représentent une ressource naturelle aux fonctions multiples : agriculture, habitat, réserve de ressources naturelles (eau, minerais, ressources et combustibles fossiles). Ils accueillent de nombreuses espèces vivantes.

## > L'hydrosphère

Toute l'eau présente sur Terre, sous forme liquide, gazeuse ou solide, dans les océans, les lacs, les nappes souterraines, les eaux de pluies, les cours d'eau, les glaciers, ou encore les nuages, forme l'hydrosphère. L'Homme ne mesure pas assez combien cette ressource est précieuse : l'eau est polluée, gaspillée...

## > La biosphère

La biosphère est constituée de tous les êtres vivants existant sur Terre, bactéries, végétaux et animaux. 1,7 million d'espèces ont été découvertes, inventoriées et ont un nom scientifique. Des millions d'autres sont toujours inconnues. On estime qu'il existe au total entre 3,6 millions et 100 millions d'espèces.

## L'atmosphère <<<

### Quelques gaz polluants

La production d'énergie entraîne des rejets de dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), d'oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>), de monoxyde de carbone (CO), de composés organiques volatils, de poussières, de méthane (CH<sub>4</sub>). La consommation d'énergie, c'est-à-dire la combustion de pétrole, de charbon, de gaz, provoque le rejet de ces mêmes gaz, à l'exception du méthane, et l'émission de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), de métaux lourds (plomb, cadmium, mercure, arsenic), des HAP\*, ainsi que des CFC\*\* et des gaz fluorés.

\*Les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) sont dus au chauffage notamment au charbon mais aussi au bois ou au fuel, à la production industrielle de coke et aux véhicules automobiles. Le risque de cancer, notamment du poumon, lié aux HAP est l'un des plus anciennement connu.

\*\*Les chlorofluorocarbones (CFC) sont des gaz constitués d'atomes de chlore et de fluor, de carbone et d'hydrogène. Ils sont utilisés dans les aérosols, les congélateurs et réfrigérateurs, ou encore les climatiseurs. Les CFC participent à la destruction de la couche d'ozone et à l'effet de serre.

Le taux de CO<sub>2</sub> présent dans l'atmosphère augmente : les émissions sont passées de 1,7 milliard de tonnes en 1950 à plus de 18 milliards en 2000. La concentration de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère a augmenté de 20% depuis 1950, et de 40% depuis le début de la Révolution industrielle. Les transports sont responsables de 34% des émissions de gaz carbonique. A titre d'exemple, au niveau mondial, 94% des transports de marchandises s'effectuent par la route et seulement 4% par voie fluviale.

### La pollution atmosphérique particulaire et la santé

Les particules en suspension ou les matières particulaires sont un polluant atmosphérique de taille, de composition et d'origine diverses. Plus elles sont fines, plus elles peuvent pénétrer profondément dans les voies respiratoires et les poumons, et parcourir de longues distances. Les particules sont principalement composées des substances suivantes : sulfate, nitrates, ammonium, chlorure de sodium, carbone, matières minérales et eau. Elles peuvent être primaires ou secondaires en fonction de leur mécanisme de formation.

Les particules primaires sont directement émises dans l'atmosphère par la combustion de gazole et d'essence des véhicules automobiles, l'utilisation de combustibles domestiques, les activités industrielles (construction, secteur minier, cimenterie, fabrication de céramique et de brique, fonderie), l'érosion des chaussées sous l'effet de la circulation routière

et l'abrasion des pneus et des freins. Les particules secondaires sont formées dans l'atmosphère, par réaction chimique des polluants gazeux.

Les particules affectent les voies respiratoires et les fonctions pulmonaires ; elles provoquent des maladies respiratoires comme les bronchites et la toux chez les enfants, et aggravent l'asthme. Les particules les plus fines sont à l'origine d'un développement des maladies cardiovasculaires et respiratoires ainsi que du cancer des poumons.

### **La destruction de la couche d'ozone**

L'ozone stratosphérique est situé à environ 30 km de la surface de la terre, il nous protège de certains rayonnements ultraviolets (UV). Cette couche d'ozone est dégradée par certaines molécules comme les CFC dégagés par les activités humaines. Ceux-ci montent dans la haute atmosphère et libèrent leurs atomes de chlore. Le chlore libéré réagit avec l'ozone pour donner de l'oxyde de chlore et du dioxygène. La molécule d'ozone est donc détruite. Ce phénomène s'autoentretient, puisque l'oxyde de chlore ainsi dégagé réagit avec l'oxygène pour redonner des atomes de chlore, et à nouveau réagit avec l'ozone.

La couche d'ozone disparaît peu à peu. Elle ne peut donc plus filtrer les rayons UV les plus énergétiques (les UVB). Ceux-ci peuvent modifier l'ADN (acide désoxyribonucléique) et causer des cancers de la peau. Le nombre de ces cancers a augmenté depuis la découverte d'un trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique (Pôle sud) en 1985. Les individus sont plus sensibles aux maladies infectieuses de la peau. Les systèmes aquatiques peuvent également être touchés : la fécondité et le développement des larves des poissons et des crustacés sont perturbés par les rayonnements UVB. La croissance des plantes aquatiques nécessaires à l'alimentation des animaux marins est également perturbée. Le déficit de certaines espèces crée un déséquilibre dans l'écosystème.

### **L'effet de serre et le réchauffement climatique**

Pendant la journée, la terre absorbe des rayonnements solaires qui réchauffent le sol et l'atmosphère. Au cours de la nuit, le sol renvoie la chaleur accumulée le jour. Les gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère (la vapeur d'eau, le CO<sub>2</sub>, le méthane, les oxydes d'azote, l'ozone, les CFC) piègent une partie de ce rayonnement thermique. La couche de gaz emmagasine ainsi de l'énergie puis la réémet sous forme de chaleur.

Cela assure une température globale moyenne de 15°C. Mais l'augmentation rapide de la concentration de ces gaz dans l'atmosphère provoque une augmentation de la température. L'augmentation de la concentration de dioxyde de carbone serait responsable de 55% de l'augmentation de l'effet de serre. Au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, les températures moyennes au niveau du sol ont augmenté de 0,6°C. Selon l'Organisation Météorologique Mondiale, les années les plus chaudes depuis le début des mesures de températures en 1861 sont 1998, 2002, 2003, 2004. La décennie 1990 a été la plus chaude du XX<sup>ème</sup> siècle. Le changement de climat est visible : la fréquence des froids extrêmes a diminué, l'extension de la couverture neigeuse se réduit depuis la fin des années 1960. Depuis plusieurs décennies, les glaciers de montagne reculent, le niveau de la mer s'est élevé de 10 à 20 cm, l'épaisseur de la glace arctique a très fortement diminué.

Le réchauffement climatique accroît l'évaporation des océans et la dimension des formations nuageuses, et donc le nombre et l'intensité des tempêtes, orages, cyclones, inondations. Le nombre de sinistres de grande ampleur dans le monde déclarés aux assurances est passé de 60 en 1970 à 90 en 1980 et à 210 en 2000. Les catastrophes touchent de plus en plus de personnes. En 2003, 254 millions de personnes ont été touchées par des inondations, sécheresses, séismes, ouragans. L'Organisation Météorologique Mondiale a compté pour 2004 un nombre inhabituel d'événements extrêmes.

Les changements de température modifient le climat par grandes régions du globe et entraînent la propagation de virus tropicaux aux zones tempérées. La sécheresse et la désertification progressent. En Espagne, les nappes phréatiques s'épuisent. Le réchauffement fait fondre les glaciers, précieuse réserve d'eau douce, et la banquise polaire. L'Arctique perd 3 à 4% de sa surface chaque année. Depuis 1950, l'Antarctique a reculé de 20%. La fonte des pôles et la dilatation de l'eau des océans sous l'effet de la chaleur élèvent le niveau des océans. Les inondations côtières sont de plus en plus fréquentes. À l'érosion des côtes s'ajoutent la disparition de terres habitées ou cultivées et des migrations humaines. L'élévation du niveau des océans s'accompagne aussi d'une modification des courants marins, à l'origine d'un risque accru de cyclones et d'affaiblissement du Gulf Stream qui rendrait les hivers plus froids en Europe.

## **Les sols <<<**

### **La surexploitation, mauvaise exploitation et contamination chimique des sols**

La qualité des sols s'est dégradée à l'échelle de la planète, particulièrement dans les pays touchés par la désertification et la sécheresse. La désertification touche un sixième de la population mondiale, 70% des 5,2 milliards d'hectares de terres arides (soit 3,6 milliards d'hectares) et un quart de toute la surface émergée du globe. En Europe, dans certaines régions du sud (en Espagne, au Portugal, en Grèce), 60 % du territoire présente des risques de désertification.

La dégradation des sols par la désertification touche spécifiquement les zones arides (les deux tiers de l'Afrique sont des zones arides) et semi-arides. Elle est due aux variations climatiques et surtout aux activités humaines. L'agriculture intensive épuise les terres cultivables. Chaque année, 6 millions d'hectares de terres cultivables disparaissent ainsi. Le surpâturage cause également l'érosion des sols : la disparition du manteau végétal, donc de la faune et de la flore, mènent à la désertification.

La dégradation des sols n'est pas qu'une affaire de surexploitation. Elle est également le résultat de pollutions diverses ou d'une exploitation mal maîtrisée. L'utilisation de pesticides en agriculture contamine ainsi les sols et sous-sols et les nappes phréatiques. L'urbanisation, avec son lot de consommation d'espaces encore vierges et de suppression des couverts végétaux, contribue largement à la dégradation des sols lorsqu'elle n'est pas rationalisée.

La dégradation des sols a des effets environnementaux à la fois locaux (sur la structure des sols et leur fertilité avec l'érosion et la pollution) et globaux (appauvrissement de la biodiversité). La dégradation des sols a également des effets sociaux : elle fragilise les populations pauvres, leur retire un moyen de subvenir à leurs besoins, accroît les risques épidémiques, freine le développement.

### **L'invasion des déchets**

Le volume des déchets, ménagers comme industriels, et la pollution qu'ils peuvent causer sont considérables. Les déchets sont donc pour les sols une menace, si bien que les pays du Nord s'en débarrassent parfois dans ceux du Sud, en échange de contreparties financières.

En France, la production de déchets ménagers progresse et les installations de traitement ne pourront bientôt plus y faire face. La quantité de déchets ménagers dépasse aujourd'hui 1kg par personne et par jour. Les emballages représentent à eux seuls un tiers du poids des déchets et la moitié de leur volume. Bien que les dépôts sauvages soient interdits et que les décharges soient réglementées, les dépôts et décharges illégales sont encore très nombreuses en France. Les jus de décharges contaminent alors eau, sols et air, entrant ainsi dans la chaîne alimentaire. Quant aux incinérateurs, ils rejettent des milliers de substances toxiques, dont la plus connue, la dioxine, est cancérigène.

L'agriculture, la sylviculture et l'élevage produisent notamment des déchets verts issus des résidus de récolte, de l'utilisation de produits phytosanitaires et des déjections animales (fumiers, lisiers...). Les déjections animales sont d'excellents engrais riches en azote et en phosphore mais utilisés en trop grandes quantités, ils sont polluants. Aujourd'hui en France, l'agriculture produit tous les ans 280 millions de tonnes de déjections animales. L'épandage de quantités de déjections supérieures aux besoins et l'utilisation massive d'engrais chimiques sont responsables de pollutions du sol, des eaux et de l'air. Un quart de l'azote seulement est utilisé par les plantes. Près de la moitié passe dans l'atmosphère. Le phosphore quant à lui se fixe sur les particules du sol. C'est l'entraînement de ces particules par la pluie ou le vent, qui les feront migrer dans les cours d'eau. Dès qu'il y a trop d'azote et de phosphore dans une rivière ou un plan d'eau, il y a eutrophisation (algues et plantes aquatiques prolifèrent puis sont décomposées par des micro-organismes qui consomment de l'oxygène, faisant disparaître la faune et la flore aquatiques qui « étouffent »).

La radioactivité des déchets nucléaires pose des problèmes environnementaux et sanitaires. On distingue trois catégories de déchets non militaires : les déchets de haute activité et les déchets à vie longue (plus de 30 ans), produits de fission des centrales nucléaires ; les déchets de faible et moyenne activité à vie courte (moins de 30 ans), devenus radioactifs par contamination au contact de radioéléments ; et les résidus miniers et les déchets très faiblement radioactifs. La production d'électricité dans les centrales nucléaires nécessite l'usage d'uranium comme carburant. Après avoir été utilisé, le combustible irradié est très radioactif et doit être stocké pendant des siècles. Les sols sont pollués en profondeur.

### **La déforestation**

La déforestation est rapide. 40% des forêts ont déjà disparu de la surface de la Terre. La surface des forêts tropicales, les plus touchées, diminue de 1,5 à 2% par an. Entre 1950 et 1990, 18% des forêts ont été détruites en Afrique, 18% en Amérique Latine, et 30% en Asie et Océanie. Aujourd'hui, 15 millions d'hectares de forêts tropicales sont détruits chaque année. Les exploitations forestières, agricoles, minières y concourent. 20% des arbres abattus sont destinés aux pays riches. La croissance rapide de la population engendre également la déforestation : le bois est utilisé comme combustible, source première d'énergie pour la cuisson et le chauffage ; les agriculteurs déboisent avant de cultiver de nouvelles terres.

Les conséquences sont multiples. La déforestation s'accompagne des brûlis, qui envoient du dioxyde de carbone dans l'atmosphère, et les arbres sont moins nombreux pour absorber l'excédent de CO<sub>2</sub> et rejeter de l'oxygène. D'autre part, la destruction des forêts met en péril un patrimoine biologique considérable, puisqu'elles abritent 70% des espèces recensées sur la planète. La déforestation entraîne aussi la dégradation des sols, leur érosion et leur désertification dans les régions arides :

- les troncs, les racines et autres contreforts abrités par les forêts empêchent le lessivage des terres par les eaux. Lorsque la terre n'est plus retenue par les racines, la teneur des sols en éléments nutritifs diminue, l'eau ruisselle accélérant l'érosion des sols.
- les sols dénudés sont soumis à un éclaircissement et des températures qui changent de manière beaucoup plus brutale que lorsqu'ils sont protégés par les forêts. L'augmentation de l'éclaircissement et les fortes chaleurs pendant la journée conduisent, le jour, à une très forte évaporation, à un dessèchement et à un durcissement rapides des terres. Une croûte dure apparaît en conséquence, qui ne permet qu'une pénétration lente et faible de l'humidité.
- les feuilles d'arbres relarguent de l'eau, ce qui est à l'origine et maintient une certaine humidité dans l'air. Toute déforestation participe donc localement à la perturbation du cycle de l'eau, contribuant à la désertification de certaines régions peu arrosées du globe.

Enfin, la déforestation force ses habitants à migrer (240 millions de personnes potentiellement concernées), renforçant l'exode rural et conduisant ainsi à une concentration de besoins en ressources naturelles dans des régions plus peuplées.

Les pluies acides agressent les forêts. Elles peuvent attaquer la surface cireuse protectrice des feuilles d'arbres, diminuant ainsi leur résistance à la maladie. Elles empêchent la germination et la reproduction des plantes et accélèrent l'épuisement des sols et des éléments nutritifs. Elles rendent plus solubles certains éléments toxiques comme l'aluminium or cette substance empêche les plantes de s'alimenter en substances nutritives et de les absorber.

# L'hydrosphère <<<

## Eau douce et océans

La superficie totale des mers représente 70,8% de la surface du globe, et leur volume total 93,9% de l'hydrosphère, c'est à dire de toutes les eaux du globe. La banquise recouvre à la fin de l'hiver 38 millions de km<sup>2</sup> soit 12% des mers. Le poids de la mer dans l'économie mondiale est très important, à la fois pour les ressources alimentaires, les minerais et les loisirs. Au total, 200 millions d'hommes vivent de la mer.

L'eau douce est indispensable à la vie. Tous les êtres vivants ont besoin d'eau. Les hommes en font un usage domestique (pour s'hydrater, se laver), mais aussi agricole (75% des consommations d'eau mondiales) et industriel (20 % des consommations d'eau mondiales). Or cette ressource n'est pas infinie. L'ONU a fixé le seuil d'alerte à 2000 m<sup>3</sup> par an et par personne. Alors qu'en 1960, chacun disposait en moyenne de 3430 m<sup>3</sup> d'eau par an, en 2025 la moyenne sera de 667 m<sup>3</sup>. Cette pénurie d'eau a plusieurs causes, dont la pollution et l'exploitation intensive des nappes phréatiques par l'agriculture.

## La modification du régime des cours d'eau

La construction de grands barrages pour irriguer les terres cultivées ou produire de l'électricité a de nombreuses conséquences désastreuses. La Commission mondiale des barrages créée par la Banque mondiale affirme dans son rapport de novembre 2000 *Barrages et Développement : Un nouveau cadre pour la prise de décision* que « si les barrages ont apporté une contribution importante au développement humain... les bénéfices ont souvent été payés d'un prix inacceptable, et souvent inutile ». Les résultats obtenus par les grands barrages ont rarement atteint les objectifs visés en termes de productivité.

Les grands barrages ont mené à la destruction de forêts, favorisant ainsi les inondations. Les arbres jouent un rôle important dans les processus de ruissellement, d'infiltration et d'évapotranspiration. Leurs racines retiennent l'eau dans les sols, et lorsque trop d'arbres sont abattus, le ruissellement augmente et peut engendrer des inondations. En outre, lorsque les sols sont érodés, les fragments arrachés des sols sont entraînés vers les cours d'eau, dont ils relèvent le fond des lits. Les cours d'eau sont alors plus enclins à déborder et à provoquer des inondations.

Le bassin de retenue noie des terres cultivables ou habitables, entraînant la disparition d'habitats, y compris de la faune. Les poissons sont perturbés et la biodiversité aquatique en amont et en aval est appauvrie. Les poissons migrateurs présentent en effet la particularité de nécessiter des milieux différents au cours des principales phases de leur cycle biologique : reproduction, croissance des juvéniles, grossissement et reproduction des géniteurs. La truite et le brochet se reproduisent grossissent dans des portions de rivières différentes, le saumon et la truite de mer vivent en mer et se reproduisent en rivière, l'anguille effectue sa croissance en rivière et se reproduit en mer. Les barrages hydroélectriques sont susceptibles de perturber les cycles biologiques de ces espèces soit en faisant obstacle à la remontée des eaux durant la migration, soit en provoquant la mortalité d'une partie des juvéniles ou des adultes (anguilles) lors du passage dans les turbines hydroélectriques.

Outre les impacts sociaux, les impacts environnementaux des populations déplacées (entre 40 et 80 millions de personnes ont été déplacées par les barrages, dans le monde entier) et réinstallées sont considérables. Les migrations accentuent l'exode rural et la saturation des villes, et les régions qui accueillent les nouveaux arrivants doivent pourvoir à des besoins d'autant plus importants. Les ressources naturelles sont donc plus sollicitées.

Le détournement de cours d'eau pour l'irrigation peut entraîner l'assèchement de l'aval. C'est ainsi que la surface de la mer d'Aral, autrefois le quatrième plus grand lac du monde, a diminué de 40% entre 1960 et 1989. Dans les années 1960, l'URSS a voulu faire de l'Asie centrale le premier fournisseur de matières premières de la région. Le climat désertique de la région imposait alors le recours à une irrigation spectaculaire dans la partie soviétique du bassin : on est passé d'environ 4,5 millions d'hectares de terres irriguées en 1960 à près de 7 millions en 1980. De nombreux affluents mineurs ayant été surexploités, ils ont cessé de contribuer au débit des deux fleuves qui alimentaient la mer d'Aral. De surcroît, la faible efficacité de l'irrigation a conduit à la salinisation des sols sur environ 40% des terres irriguées. L'emploi excessif de pesticides et d'engrais a pollué les eaux de surface et les eaux souterraines. Finalement, les écosystèmes du delta ont disparu : en 1990, plus de 95% des marais et terres humides avaient été remplacés par des déserts de sable et plus de 50 lacs du delta, couvrant 60.000 hectares, s'étaient desséchés.

## La pollution de l'eau

L'eau douce est sans cesse menacée par les activités industrielles. Les cours d'eau sont particulièrement touchés, par le rejet d'eaux usées sans traitement par exemple. Les centrales électriques, les raffineries, les mines de charbon produisent des effluents (c'est-à-dire des canaux ou cours d'eau permettant d'évacuer les eaux d'un bassin) qui peuvent contaminer les rivières. L'utilisation d'eau pour le refroidissement de centrales électriques est la cause d'une pollution thermique qui altère l'écosystème des cours d'eau.

En outre, en France, 90% des cours d'eau et 60% des nappes phréatiques sont pollués par les pesticides. Les trois quarts des eaux de surface et l'ensemble du littoral en France sont contaminés par les produits phytosanitaires, pesticides, herbicides, d'origine agricole surtout.

Les océans et les mers sont également concernés par la pollution. Plusieurs facteurs contribuent à la pollution des côtes, où se trouve l'essentiel de la faune et de la flore marines :

- le dégazage des pétroliers (ils se déchargent de leur pétrole de fond de cale en mer) et les marées noires

Un cinquième de la production de pétrole provient des gisements offshore. Des accidents surviennent pendant l'extraction et le transport des hydrocarbures. On estime que l'activité humaine est responsable de l'introduction de six millions de tonnes d'hydrocarbures chaque année dans les océans. Comme une tonne peut recouvrir environ une



surface de 12 km<sup>2</sup>, les océans sont contaminés de façon quasi permanente par un film d'hydrocarbures. Cette pollution nuit aux animaux aquatiques et aux oiseaux, et fait diminuer l'activité photosynthétique des algues et du phytoplancton.

- le dépôt de déchets radioactifs

- les métaux lourds (plomb, mercure, arsenic, cadmium)

En faible concentration, le plomb, qui provient de peintures, canalisations d'eau, batteries électriques, favorise la croissance des algues, mais à concentration plus élevée, il a des effets toxiques. L'intoxication par le plomb est appelée saturnisme. Le plomb affecte le système nerveux, les reins et le sang. Les enfants y sont particulièrement sensibles. Le mercure minéral est recueilli par des micro-organismes tels que le phytoplancton ; puis se concentre dans les organismes des prédateurs et consommateurs successifs (bioaccumulation) jusqu'à affecter le système nerveux, ou digestif par exemple, des hommes. Dans les années 1950-1970, des habitants de Minamata au Japon, village de pêcheurs se nourrissant principalement de poissons, ont ainsi été empoisonnés. Les composés d'arsenic sont également toxiques dans les écosystèmes aquatiques : ils s'accumulent dans la flore marine, les algues en particulier. Ils affectent la peau, le système respiratoire, le système nerveux, les reins. Le cadmium issu des engrais phosphatés est absorbé par les organismes vivants sur la vase et provoque des problèmes respiratoires ou immunitaires.

- le rejet d'eaux usées par les villes côtières

### La disparition d'écosystèmes

Les méthodes de pêche industrielle contribuent à la disparition d'espèces de poissons. Trop de poissons sont pêchés. Les fonds marins sont dégradés. La pêche industrielle se caractérise par l'utilisation de bateaux et de filets. De véritables "navires-usines" appareillent pour deux à trois mois et localisent les bancs de poissons au moyen de sonars perfectionnés. Il existe deux grands types de filets. Les filets actifs nécessitent une activité continue du navire, tandis que les filets fixes sont laissés par le navire à un endroit déterminé et remontés après quelque temps. Les longues lignes (jusqu'à 50 km) par exemple, sont munies tous les mètres d'un hameçon et d'un appât, et fixées à l'arrière du bateau.

La disparition des poissons est également due au réchauffement des océans et à la pollution marine : la maladie des coraux par exemple, due au réchauffement climatique et à la pollution des eaux entraîne la disparition des poissons qui les mangent et/ou y vivent.

## La biosphère <<<

### La diversité biologique

Les êtres vivants sont plus ou moins directement dépendants les uns des autres. Par exemple, les plantes à fleurs se reproduisent grâce aux insectes pollinisateurs qui s'en nourrissent. Si un élément de la chaîne disparaît, toute la chaîne disparaît. Cette chaîne est appelée écosystème. Ainsi, il existe des millions d'écosystèmes différents, qui n'ont pas tous été recensés.

La biodiversité (ou diversité biologique) fait référence à trois formes de diversité :

- la diversité *génétique*, diversité des gènes au sein d'une espèce.

- la diversité *spécifique* ou diversité des espèces.

- la diversité *écosystémique*, diversité d'un niveau d'organisation supérieur du vivant, l'écosystème.

On connaît 1,75 million d'espèces vivantes, mais on estime qu'il en existe entre 3,6 et plus de 100 millions. La flore et la faune diffèrent selon de nombreux critères comme le climat, l'altitude, les sols ou les autres espèces. Le Brésil est considéré comme représentant 20% de la biodiversité mondiale, avec 50.000 espèces de plantes, 5.000 vertébrés, 10 à 15 millions d'insectes et des millions de micro-organismes. L'Inde abriterait 8% des espèces connues, avec 47.000 espèces de plantes et 81.000 animales.

La biodiversité offre des ressources pour la vie quotidienne, utilisables pour fabriquer des produits agro-alimentaires, pharmaceutiques, cosmétiques, ...

### La biodiversité est menacée

Alors que 99% des espèces qui ont vécu sur terre sont aujourd'hui éteintes, le taux de disparition d'espèces n'a jamais été aussi élevé qu'aujourd'hui. Selon les conclusions de la conférence internationale *Biodiversité, science et gouvernance* (janvier 2005, Paris), d'ici à fin du siècle, 15 à 37% de toutes les espèces vivantes risquent de disparaître. La vitesse d'extinction est 100 à 10.000 fois supérieure à celle des mécanismes naturels (l'ordre de grandeur variant selon les sources). 30% des espèces ont disparu ces 30 dernières années.

Près d'une variété de plantes connues sur huit est menacée d'extinction et chaque année, entre 17.000 et 100.000 variétés disparaissent. S'agissant des espèces animales, 6.000 disparaissent par an. D'ici à la fin du siècle, ce sont une espèce d'oiseaux sur huit, 25% des mammifères et 42% des tortues qui peuvent disparaître.

### Les causes de l'érosion de la biodiversité

La destruction, la fragmentation et l'altération des habitats sont les premières causes de déclin de la diversité des espèces animales et végétales. Les habitats naturels ou semi-naturels s'amenuisent et se morcellent. Les pressions proviennent d'activités humaines : agriculture, pêche et aquaculture, exploitation forestière et reboisement, construction d'infrastructures (urbanisation, aménagements touristiques, industriels), extraction de matériaux (mines), ... Certains sites sont bouleversés par la production d'énergie hydraulique, éolienne, solaire, qui modifie les écosystèmes. Les exploitations minières, les réseaux de transport d'énergie, en particulier les lignes haute tension, les oléoducs et gazoducs altèrent aussi les paysages.

L'altération des habitats qui résulte de la pollution des sols, des eaux et de l'atmosphère, modifie le fonctionnement des écosystèmes et peut entraîner le déclin de populations animales et végétales : mort par empoisonnement, interruption des chaînes alimentaires, ... Par exemple :

- l'azote et le phosphore provenant de fertilisants agricoles et d'eaux usées domestiques entraînent dans les milieux aquatiques une prolifération d'algues et un appauvrissement en oxygène suivis de la mort d'une partie des espèces présentes.
- les pollutions routière, industrielle (oxydes d'azote) et agricole (ammoniac) sont responsables de dépôts d'azote sur la végétation, ce qui modifie le fonctionnement des écosystèmes en perturbant les cycles de nutriments.
- la pollution atmosphérique contribue à l'acidification des sols, modifiant la teneur en éléments nutritifs néfastes au développement de certaines plantes.

L'introduction d'espèces étrangères est considérée au niveau mondial comme la deuxième cause de perte de biodiversité, après la destruction des habitats. L'installation d'espèces nouvelles est un phénomène naturel, amplifié par les introductions d'origine humaine, volontaires ou accidentelles, facilitées par la multiplication des voies de communication et l'intensification des échanges. Les espèces introduites prolifèrent, avec des impacts massifs sur les espèces et les écosystèmes autochtones. On parle alors d'espèces envahissantes. Le vison américain, introduit à des fins d'élevage mais échappé dans la nature, a amené le vison européen au bord de l'extinction. Le développement de l'algue tropicale *Caulerpa taxifolia* en Méditerranée est considéré comme irréversible. L'arrivée récente d'une espèce proche, *Caulerpa racemosa*, sur les côtes méditerranéennes, est inquiétante.

Les milieux insulaires sont les moins résistants. Leur isolement a permis le développement de flores et de faunes originales. L'introduction de bovins, de chats, de chiens et de rats lors de la découverte de ces îles a causé des dégâts écologiques et économiques.

La surexploitation des espèces se caractérise par une exploitation massive de ressources biologiques sauvages à un rythme incompatible avec leur renouvellement (par la chasse, la pêche, la cueillette, les collections, le défrichement et l'exploitation du bois). Elle porte atteinte à la biodiversité, à la fois par son impact direct sur les espèces exploitées et par la perturbation de leur écosystème. Actuellement, le poids relatif de la surexploitation d'espèces tend à diminuer par rapport à d'autres facteurs tels que la destruction des habitats.

Cependant :

- la chasse représente encore, par exemple, un facteur de déclin pour certaines espèces vulnérables, en particulier les oiseaux.
- Au niveau international, l'exploitation et le commerce illégal des bois tropicaux vont à l'encontre des stratégies de gestion durable.
- La pêche peut également avoir des impacts importants sur les populations et les écosystèmes marins. Pour certaines espèces marines, les stocks exploités diminuent de façon préoccupante. La perturbation des chaînes alimentaires au sein des écosystèmes peut modifier les équilibres écologiques. Il est d'autant plus nécessaire de prendre des précautions que les connaissances sont encore généralement insuffisantes pour évaluer de façon précise l'état réel des ressources marines et la dynamique des stocks exploités.

Le changement climatique est loin d'être négligeable dans l'érosion de la diversité biologique. On estime qu'une hausse de 1°C de la température déplace vers les pôles les limites de tolérance des espèces terrestres de 125 km en moyenne, et de 150 m d'altitude vers le haut en montagne. Ceci devrait entraîner des modifications importantes de la structure et du fonctionnement des écosystèmes et mettre en péril les espèces et les communautés végétales qui ne seront pas

capables de faire évoluer assez rapidement leur aire de répartition. On observe déjà une réduction de l'aire de répartition de certaines espèces comme le papillon monarque, perturbé par la fragmentation de son habitat. Le réchauffement des eaux marines représente également un risque pour de nombreuses espèces, comme les coraux.

On reconnaît peu la valeur de la biodiversité. Les règles d'accès et d'usage des ressources biologiques, notamment dans le cas de ressources communes (pêche, chasse, cueillette) ne sont pas toujours définies et appliquées de façon adéquate pour en assurer une exploitation responsable et durable prenant en compte les intérêts des générations futures. Enfin, les connaissances sur la biodiversité, notamment sur le fonctionnement des écosystèmes et les services qu'ils fournissent, ainsi que sur l'impact des activités humaines, sont encore fragmentaires et insuffisamment diffusées.



# Les défaillances de la gouvernance environnementale <<<

La première partie du livret nous a rappelé que planète est dans un état critique. Pourtant un système de règles juridiques, d'institutions, de fora de discussions politiques qui visent à la protéger, existe. Pourquoi ce système est-il si peu efficace ? Qui l'a mis en place ? Pour combien de temps ? Au regard de l'état de la planète, une réponse systémique demeure absente des analyses gouvernementales, prisonnières des dures réalités du quotidien.

## Introduction <<<

Arrivé sur la scène internationale au début des années 1990, le terme de **gouvernance** désigne l'art ou la manière de gouverner avec deux préoccupations supplémentaires : d'une part, marquer la distinction avec le *gouvernement* en tant qu'institution, d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux (national, mais aussi local, régional et international).

Si le régime international dédié à la protection de l'environnement (politique, droit, institutions) trouve ses racines au début du XXe siècle, il se développe surtout à partir des années 1970. Alertée par les marées noires causées par le naufrage de pétroliers comme celui du Torrey Canyon en 1967, par les pluies acides qui firent suite à l'accident nucléaire de Tchernobyl dans les années 1980, par les communiqués scientifiques indiquant un dangereux réchauffement planétaire et une fragilisation de la couche d'ozone, l'opinion publique a pris conscience du danger que couraient les hommes et la nature. Et a incité les décideurs politiques à se saisir de la question.

C'est ainsi que fut créé le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), pierre angulaire du système actuel de gouvernance internationale environnementale. Ce programme, volontairement souple dans sa forme et son mandat, devait pouvoir aisément s'adapter à l'évolution des besoins et des circonstances. Trente ans après, force est de constater que le PNUE n'a pas réussi à devenir le forum central de débats et de prise de décisions dans le domaine de l'environnement, contrairement à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui l'est en matière sanitaire ou à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui trône dans les relations commerciales internationales.

## Le PNUE <<<

### Mandat

Les missions du PNUE consistent à surveiller l'état de l'environnement mondial et à en dresser régulièrement un bilan, à discuter des actions et des politiques à mettre en œuvre, à organiser des formations et assurer la diffusion d'informations. Le PNUE n'est pas une agence spécialisée des Nations Unies, il ne traite avec l'Assemblée générale de l'ONU qu'à travers le Conseil économique et social (ECOSOC), qui transmet les observations rapportées qu'il juge nécessaires. Le PNUE assure également le secrétariat d'une dizaine d'AME sur les 200 existants : CITES, Convention de Vienne et protocole de Montréal sur l'ozone, Convention sur la diversité biologique, Convention de Bâle... Depuis 1992, il a la tâche de coordonner les travaux de l'ensemble des secrétariats des conventions. Mais il n'a pas le pouvoir d'imposer des activités de coordination ou des actions de rationalisation. Plus globalement, le PNUE n'a pas compétence pour adopter des traités ou des réglementations de sa propre initiative, contrairement à l'Organisation internationale du travail (OIT) par exemple, ce qui limite son action.

### Ressources humaines et financières

Le PNUE emploie environ 600 personnes dans le monde, ce qui est bien inférieur à la taille des grandes agences de l'ONU (UNESCO, Banque mondiale, OMS, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)...)

Les ressources financières du PNUE sont modestes et précaires. Le budget annuel du PNUE oscille autour de 100-120 millions de dollars, chiffre dérisoire par rapport à celui de la banque mondiale (28 milliards de dollars en 1998) et comparable à celui d'une grosse organisation non gouvernementale (ONG) américaine. Seuls 4% du budget du PNUE sont assurés par un budget régulier : celui des Nations unies. Le reste correspond à des contributions volontaires des Etats ou des donations d'entreprises. Ceci fragilise le budget (4 Etats fournissent la moitié des contributions, une vingtaine en fournissent 95%) et rend difficile la programmation à long terme. Selon les Amis de la Terre International,

« le fait que le PNUE dépende de contributions volontaires a [également] conduit à une influence prépondérante et inéquitable des pays donateurs dans ses prises de décision, à un penchant à la concurrence interne qui a grevé l'efficacité du PNUE ainsi qu'à une tendance à la prise de contrôle de la part de grandes entreprises par le biais des programmes de partenariats public-privé conclus sous son égide comme par d'autres formes de donations d'entreprises. »

Le manque de ressources financières stables conduit à détourner une partie de l'énergie des agents du PNUE de leur mission première, pour la consacrer à la recherche de financement. Le travail du PNUE est ainsi sévèrement entravé.

### **Nairobi, siège du PNUE**

Le choix de la capitale kenyenne pour accueillir un programme onusien a été massivement soutenu par les pays du Sud en 1972, affirmant ainsi le rôle des pays en développement dans le nouvel ordre mondial. Le PNUE est l'unique instance de l'ONU siégeant dans un pays en développement.

Certes, le PNUE se trouve ainsi éloigné des deux autres principaux axes de décision liés à l'environnement : New York - Montréal - Washington (où se retrouvent l'ONU, le PNUD, la commission sur le développement durable, la Banque Mondiale...) et Rome - Genève - Bonn -Paris (où se trouvent FAO, OMC, Convention sur les changements climatiques, Convention de Bâle, UNESCO...) mais il dispose de bureaux régionaux et de bureaux de liaison –qui mériteraient d'être renforcés.

Certes, cette localisation complique le recrutement de professionnels pour des raisons d'éloignement, de service aux familles (école, opportunité de travail pour les conjoints, etc.) et de sécurité. Les conditions de travail s'améliorent cependant (liaisons satellites).

## **Les accords multilatéraux sur l'environnement <<<**

L'AME ou « accord multilatéral sur l'environnement » est une convention, un traité ou contrat (« accord ») négocié, signé et ratifié par plusieurs dizaines d'Etats (« multilatéral ») portant sur la faune, la flore, l'air, l'eau... (« l'environnement »). Il n'existe pourtant pas de définition officielle communément admise : les AME sont des institutions particulières dont la forme, le statut, la nature juridique et les moyens varient beaucoup.

Dès le début du XXe siècle, des accords relatifs à la protection de l'environnement ont été conclus. Cependant, ils ne visaient que certaines espèces de faune sauvage et les eaux frontalières. Ils n'étaient conclus que par un petit nombre de parties, souvent égales à 2.

Au cours des années 1970, dans le sillage de la Conférence de Stockholm, un bond quantitatif s'est produit. Les accords internationaux ont eu de plus en plus d'Etats parties. La CITES a été signée en mars 1973 par 51 Etats par exemple. Une coopération mondiale se mit ainsi progressivement en place.

Une avancée, à la fois quantitative et qualitative, a lieu depuis le milieu des années 1980. Initiée par la convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982), confirmée par la convention de Vienne (1985) et les conventions ultérieures (convention de Bâle 1989, convention sur le changement climatique (1992)...), cette nouvelle dynamique se caractérise par une tendance au multilatéralisme et à la globalisation. Des accords-cadres sont effectivement signés par plus de 100 Etats : la convention sur la diversité biologique (1992), signée par 180 Etats, chapeaute l'ensemble des accords relatifs à la faune et à la flore ; la convention sur le changement climatique (1992) compte plus de 180 Etats parties.

### **Multiplification et éparpillement**

Le nombre des AME s'est multiplié depuis le milieu des années 1980 ; la création d'un AME est devenue pratiquement la règle lors de la conclusion de discussions importantes dans le domaine de l'environnement.

Les secrétariats d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME) possèdent une grande diversité de statuts : autonomes (Antarctique), rattachés au secrétariat-général de l'ONU (Convention sur les changements climatiques), rattachés à une organisation intergouvernementale telle que le PNUE (Convention sur la diversité biologique, Convention de Bâle) ou l'UNESCO (Convention sur le patrimoine mondial) ou administrés par une ONG, telle que l'UICN pour la Convention RAMSAR.

Ces secrétariats (y compris ceux qui sont rattachés au PNUE) sont éparpillés géographiquement : la CITES est basée à Genève, la Convention de Vienne et le protocole de Montréal sur l'ozone sont à Nairobi, la Convention sur la diversité biologique à Montréal, la Convention sur les espèces migratrices à Bonn, la Convention de Bâle à Bonn, la Convention de Stockholm à Genève...

Pour autant, tous les milieux, toutes les menaces ne sont pas couverts. Cet éparpillement est dommageable à une bonne gouvernance internationale pour une série de raisons dont les suivantes :

- Les AME ont du mal à coopérer, y compris ceux issus d'un même processus et qui reflètent des philosophies similaires (comme les Conventions de Rio sur le changement climatique et la diversité biologique) ou ceux qui touchent à un même domaine (celui de la biodiversité par exemple). Chaque secrétariat a tendance à défendre ses prérogatives et son champ de compétence au détriment d'une vision globale de l'environnement.

- Qui plus est, les AME ne sont pas hiérarchisés, ce qui participe à la cacophonie institutionnelle.

### **Respect des AME et sanctions**

La prolifération des AME s'accompagne d'une prolifération des procédures administratives dont l'objectif est de surveiller la mise en œuvre et le respect des accords. Les Etats ont ainsi une multitude de rapports à soumettre (annuellement,

biannuellement ou triennalement selon les accords) ; ils y parviennent rarement. A titre d'exemple, seuls 38% des Etats industrialisés et 19% des pays en développement soumièrent un rapport en 1989 dans le cadre de la CITES ; en juin 2001, un tiers des Etats membres de la Convention sur la diversité biologique n'avaient pas encore soumis leur premier rapport dû en 1998, et seuls 8% remirent leur rapport de 2001 à temps ; ils étaient 56% en octobre 2003, soit 29 mois plus tard.

Outre la prolifération, la fiabilité des rapports soumis pose problème. Peu d'AME, hormis les protocoles, ont l'autorité nécessaire pour entamer un dialogue avec les Etats sur la base de leurs rapports. Peu (hormis la CITES) peuvent faire appel à un système de surveillance indépendant des données fournies par les Etats eux-mêmes dans leurs rapports.

Lorsque les AME ne sont pas respectés, les Etats préfèrent le dialogue à la sanction : la coopération, la conciliation, la recherche d'un consensus sont plus utilisés que l'affrontement juridique. D'ailleurs, aucun accord n'a été conclu pour assurer le règlement des différends environnementaux, contrairement à l'OMC, qui dispose de son propre tribunal. Certes, les Etats parties à un AME peuvent recourir aux procédures internationales ordinaires de règlement des différends, mais ils ne le font pas : la Cour internationale de justice, dotée une chambre spécialisée pour l'environnement, n'a jamais été saisie alors que le tribunal de l'OMC l'a déjà été 325 fois !

## **Une gouvernance mondiale conflictuelle <<<**

Avant la création du PNUE, plusieurs agences spécialisées des Nations unies comme l'UNESCO, le PNUD, l'OIT et l'OMS, exerçaient des compétences environnementales qu'elles tenaient à conserver. Le PNUE a donc eu essentiellement le rôle de coordonner leur action sans se substituer à elles. Suite à la conférence de Rio en 1992, le PNUE doit également faire face à la concurrence d'institutions nouvelles (Commission pour le développement durable, Fonds pour l'environnement mondial, secrétariats d'AME). Les tensions ont été très vives entre le PNUE et les AME qu'il administre, ces derniers lui reprochant notamment d'utiliser son pouvoir administratif (gestion du budget et des nominations) afin de s'immiscer dans leur fonctionnement et leurs politiques. En conséquence, un patchwork d'organes, d'agences et de programmes en compétition, sans répartition claire du travail et sans coordination malgré les tentatives fréquentes, constitue aujourd'hui le « système de gouvernance internationale environnementale ».

La diversité des institutions reflète non seulement la diversité des enjeux environnementaux mais aussi la diversité des points de vue, des intérêts et des concepts devant guider l'action – ce que ne rencontrent pas les Etats dans le cadre de l'OMC où le credo libéral fait consensus.

### **Pays en développement**

Avec la multiplication des AME, les réunions et les thématiques prolifèrent ; les pays en développement (PED) ne peuvent pas toujours y envoyer un nombre suffisant de diplomates et d'experts. Même les plus gros PED (et quelquefois les pays développés) doivent parfois faire appel au personnel de leur ambassade locale pour négocier des accords complexes. De fait, alors que les pays du Sud sont les premières victimes de la prédation écologique, ils sont marginalisés dans les négociations internationales relatives à l'environnement.

En outre, le système actuel de gouvernance n'a pas conduit les pays du Nord à tenir leurs engagements de Rio (financement additionnels, transferts de technologie) ce qui conduit les pays du Sud à se méfier de toute nouvelle avancée envisagée dans le domaine de l'environnement.

Aujourd'hui, le système de gouvernance internationale environnementale est faible et fragmenté. Les compétences environnementales sont diluées dans plus de 30 agences onusiennes et hors ONU, éparpillées dans plus de 200 accords multilatéraux sur l'environnement (AME), sans coordination d'ensemble. Le PNUE bénéficie de ressources financières aléatoires et insuffisantes, d'un soutien politique en perte de vitesse, de mécanismes juridiques incomplets. La multiplication des institutions et des accords relatifs à l'environnement met à l'épreuve les systèmes actuels et notre aptitude à les gérer.

Depuis 1998, l'amélioration du système de gouvernance internationale environnementale est en discussion. La Déclaration du Sommet mondial du développement durable affirmait déjà en 2002 que : « La Conférence de 2002 doit examiner les conditions qui s'attachent à un plus grand renforcement de la structure institutionnelle pour la gestion environnementale internationale sur la base d'une évaluation des besoins futurs, de l'architecture institutionnelle ayant les capacités de répondre efficacement aux nombreuses et diverses menaces qui se posent à l'environnement dans un monde mondialisé. Le rôle du PNUE à cet égard doit être renforcé et sa base financière élargie et rendue plus prévisible. »

En mars 2005, Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU écrivait dans son rapport sur la réforme des Nations Unies : « Il est maintenant grand temps de songer à une structure plus intégrée permettant d'établir les normes en matière d'environnement, de mener des débats scientifiques et de suivre l'application des traités. Cette structure devrait s'appuyer sur des institutions existantes telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement, ainsi que sur les organes conventionnels et les institutions spécialisées. »

# Environnement et commerce, des relations conflictuelles <<<

L'un des arguments employés en faveur de la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement est sa capacité à faire contrepoids à l'OMC. Le PNUE est aujourd'hui bien démuni pour affirmer la place de l'environnement et des AME dans les relations internationales.

Si le PNUE assiste à certaines réunions de l'OMC, qu'il peut être sollicité dans le cadre de la clarification des relations entre AME et OMC amorcée à Doha en 2001, son rôle passe quasi inaperçu à côté de l'hégémonie OMC. Plusieurs AME sont également en concurrence, pour leur application, avec les règles de l'OMC. Mais rien n'est dit : les relations entre le commerce et l'environnement demeure une zone jalonnée d'incertitudes alors qu'une clarification permettrait aux Etats et aux citoyens de s'engager en pleine connaissance de cause.

Le danger principal est l'effacement définitif des politiques, règles juridiques et institutions environnementales face au système commercial. Etat des lieux.

## AME et OMC : quels conflits ? <<<

### D'où vient l'idée de créer une OMC ?

La Charte de la Havane, négociée de 1946 à 1948 et dont les objectifs englobaient à la fois l'économie et l'emploi, n'est jamais entrée en vigueur. Par contre, sa partie IV sur les tarifs douaniers et le commerce (qui prendra le nom de GATT) a été le socle du régime des relations internationales en matière de commerce des marchandises depuis 1947. Depuis 1995, les services et, de manière incidente, les personnes et les capitaux, ont fait leur apparition dans le nouveau cadre juridique de l'OMC avec l'Accord général sur le commerce des services<sup>1</sup>.

OMC = libre-échange.

Le libre-échange est le fer de lance des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le libre-échange se définit comme la « doctrine économique qui rejette... la protection de l'industrie et du commerce national par des prohibitions et des droits de douane »<sup>2</sup>.

L'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC est un tribunal très efficace et très sollicité.

Les Etats membres de l'OMC ont pris soin, dès le départ, de créer un tribunal pour s'assurer que les règles du jeu commercial soient respectées. Si la forme de ce « tribunal » est particulière, elle s'est rapprochée, au fil du temps, des tribunaux nationaux que nous connaissons : tout Etat peut le saisir (sans accord de l'Etat qui est attaqué, alors que c'est le cas devant la Cour Internationale de Justice), une sanction est prononcée en fin de jugement et doit être appliquée. Depuis sa mise en place en 1995, l'ORD a été saisi 325 fois (chiffre mi-2005).

### D'où viennent les Accords Multilatéraux sur l'Environnement ?

Alertée par les marées noires causées par le naufrage de pétroliers comme celui du Torrey Canyon en 1967, par les pluies acides qui firent suite à l'accident nucléaire de Tchernobyl dans les années quatre-vingts ou/et par la communauté scientifique indiquant un réchauffement planétaire ou encore une fragilisation de la couche d'ozone<sup>3</sup>, l'opinion publique a pris conscience du danger que couraient les hommes et la nature.

Un mouvement écologique tendant dès le départ à l'universalité a recruté « dans toutes les fractions de l'opinion publique et dans tous les partis politiques »<sup>4</sup>. Radicalisés sur les pavés de « mai 68 » en France par exemple, ces mouvements écologiques se sont « politisés » en Europe dans les années quatre-vingts.

Issue des Nations unies, la déclaration de Stockholm sur l'environnement de 1972<sup>5</sup> a été à l'origine du développement du droit international de l'environnement, invitant implicitement les Etats à conclure des AME.

Vingt ans plus tard, la « Conférence des Nations unies de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement », qui a réuni près de 30.000 personnes dont les délégations de 182 pays, donna un nouvel élan aux politiques et droits environnementaux. Cette Conférence a notamment abouti à la signature de deux AME clés -la convention sur la

<sup>1</sup> En ce qui concerne la libre circulation des capitaux très spécifiquement, l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liés au commerce, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995, n'apporte qu'une réponse très partielle.

<sup>2</sup> P.AUGE, « Le nouveau Larousse universel », Vol.11, p.50.

<sup>3</sup> Le journal « Nature » publiait effectivement en mai 1985 un article sur l'appauvrissement extrêmement grave de la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique détecté par une équipe scientifique britannique dirigée par Joe Farman.

<sup>4</sup> A.KISS et J.-P.BEURIER, « Droit international de l'environnement », précité, p.30.

<sup>5</sup> Déclaration de juin 1972 ([www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503](http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503)).

diversité biologique et la convention sur le changement climatique- ainsi qu'à l'engagement d'élaborer une convention sur la lutte contre la désertification.

Les AME se présentent donc comme le relais juridique de l'engagement international pris par les Etats en faveur de l'environnement dès le début des années soixante-dix.

### Qu'est-ce qu'un AME ?

L'AME est une convention, un traité ou contrat (« accord ») négocié, signé et ratifié par plusieurs dizaines d'Etats (« multilatéral ») portant sur la faune, la flore, l'air, l'eau... (« environnement »). Il n'existe pourtant pas de définition officielle communément admise.

Nombre. Le manque de définition précise de l'AME engendre un nombre très variable de ces accords selon les institutions et les critères retenus. Un nombre approximatif de 200 est le plus souvent admis.

Evolution des accords relatifs à l'environnement. Dès le début du XXe siècle, des accords relatifs à la protection de l'environnement ont été conclus. Cependant, ils ne visaient que certaines espèces de faune sauvage et les eaux frontalières. Ils n'étaient conclus que par un petit nombre de parties, souvent égales à 2.

Au cours des années soixante-dix, dans le sillage de la Conférence de Stockholm, un bond quantitatif s'est produit. Les accords internationaux ont eu de plus en plus d'Etats parties. La CITES a été signée en mars 1973 par 51 Etats par exemple. Une coopération mondiale se mit ainsi progressivement en place.

Une avancée, à la fois quantitative et qualitative, a lieu depuis le milieu des années quatre-vingts. Initiée par la convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982), confirmée par la convention de Vienne (1985) et les conventions ultérieures (convention de Bâle 1989, convention sur le changement climatique (1992)...), cette nouvelle dynamique se caractérise par une tendance au multilatéralisme et à la globalisation. Des accords-cadres sont effectivement signés par plus de 100 Etats : la convention sur la diversité biologique (1992), signée par 180 Etats, chapeaute l'ensemble des accords relatifs à la faune et à la flore ; la convention sur le changement climatique (1992) compte plus de 180 Etats parties.

### 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.

### Quels sont les AME contraires à l'OMC, pourquoi et d'où viennent les restrictions commerciales ?

Sur les 200 AME aujourd'hui en vigueur, près de 20 prévoient des restrictions commerciales c'est à dire des interdictions d'exporter, des quotas ou encore des taxes. Il s'agit par exemple de la CITES, du protocole de Montréal, de la convention de Bâle et du protocole sur la biosécurité.

Certains AME, qui ne sont pas aujourd'hui contraires à l'OMC, peuvent le devenir. La convention-cadre sur la diversité biologique par exemple ne contient pas expressément de mesures incompatibles avec le droit du GATT/OMC. Les amendements à la convention, les décisions prises en son sein par la Conférence des parties, les protocoles additionnels<sup>6</sup> ainsi que les mesures des Etats parties prises en exécution de la convention peuvent toutefois s'avérer contraires aux objectifs et principes du GATT/OMC.

### Pourquoi utiliser des mesures restrictives ?

Les mesures restrictives prévues par les AME constituent l'objectif principal des AME, comme la CITES, ou/et un de leurs moyens (cas le plus fréquent) en vue d'inciter les Etats parties à l'AME à respecter leurs engagements ou d'encourager les Etats non parties à adhérer à l'accord.

Les mesures restrictives en détail.

<sup>6</sup> Voir WT/CTE/W/149, 28 juin 2000, Réponse du secrétaire exécutif de la convention sur la diversité biologique au président du CCE, Communication de la CDB, *spéc.* points 52-53.

Les mesures commerciales contenues dans les AME prennent des formes variées :

- L'interdiction pure et simple d'importer ou d'exporter est prévue dans le cadre de la CITES ou la convention de Bâle : la CITES prévoit une interdiction totale de commerce pour les espèces inscrites à l'Annexe I ; la décision III/1 intitulée « the Ban Amendment » de la convention de Bâle établit une interdiction de transférer les déchets dangereux non recyclables et non valorisables des pays de l'OCDE vers les pays non membres de l'OCDE.
- Des quotas sont instaurés dans le cadre de la CITES et du protocole de Montréal. Par exemple, en 2004, le Bénin n'autorisait l'exportation que de 2500 pythons « regius » sauvages et 300 tortues « belliana » sauvages.
- Les licences, les taxes, les notifications ou encore l'éco-étiquetage à l'encontre des parties à l'AME ou des non parties sont également employés. Par exemple, l'article 18 du protocole Biosécurité stipule que « Chaque Partie prend des mesures pour exiger que la *documentation accompagnant* les organismes vivants modifiés [autrement les étiquettes] destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine [...] indique clairement qu'ils "peuvent contenir" des organismes vivants modifiés [...] et indique les coordonnées à contacter pour tout complément d'information ».

#### **Les articles de l'OMC en conflit avec les AME.**

Ces mesures contreviennent principalement à trois articles de l'Accord de l'OMC se rapportant aux marchandises :

- L'article I, « règle d'or » du système commercial multilatéral : chaque pays membre de l'OMC doit étendre automatiquement et sans condition à tous les autres membres tous les avantages, faveurs, privilèges ou immunités il accorde à des produits originaires ou à destination de tout autre pays ;
- L'article III : est interdite toute discrimination entre les produits importés et les produits domestiques comparables ;
- L'article XI : il prohibe les restrictions quantitatives telles que les quotas et les licences d'importation et d'exportation.

#### **D'autres possibilités de conflit entre AME et OMC existent**

C'est le cas notamment lorsqu'un accord dit blanc et l'autre noir. La convention sur la diversité biologique (CDB) se trouve par exemple en conflit potentiel avec l'Accord ADPIC. Le partage équitable des bénéfices issus de l'utilisation des ressources génétiques, qui constitue l'un des objectifs de la CDB, se heurte à l'exclusivité du brevet.

#### **Les accords de l'OMC prennent-ils en compte les AME ?**

A proprement parlé, non. Il n'est fait aucune mention des AME en tant que tels dans le droit du GATT puis de l'OMC. Toutefois, « l'environnement » est mentionné. Les AME peuvent donc bénéficier des dispositions prévues sur l'environnement.

#### **L'environnement dans les accords de l'OMC**

La protection de l'environnement est reconnue comme l'exception et non la règle dans les relations internationales commerciales. L'article XX de l'Accord de l'OMC sur les marchandises autorise en effet un Etat à appliquer des mesures restrictives aux échanges commerciaux lorsque ces mesures sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, ainsi qu'à la préservation des végétaux (article XX b) ou lorsque ces mesures se rapportent à la conservation des ressources naturelles (article XX g). L'interprétation qui en a été faite par le Système de Règlement des Différends a néanmoins été rarement favorable à la protection de l'environnement.

L'Accord général sur le commerce des services, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce, l'Accord sur l'agriculture, l'Accord relatif aux subventions et mesures compensatoires, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce ainsi que l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires sont autant d'accords qui contiennent des dispositions relatives à l'environnement<sup>7</sup>. Les AME peuvent ainsi être appliqués par les Etats dans la mesure autorisée par ces Accords.

#### **Les AME dans les documents annexes de l'OMC**

Conformément à la décision ministérielle sur le commerce et l'environnement<sup>8</sup>, le Comité du commerce et de l'environnement (CCE) a été créé en 1995. Organe subsidiaire de l'OMC, le CCE est effectivement chargé d'examiner les relations entre le commerce et l'environnement et de faire des recommandations au sujet des modifications qu'il conviendrait éventuellement d'apporter aux accords commerciaux. Deux des dix points de son mandat concernent spécifiquement la relation AME-OMC<sup>9</sup>. Il se réunit régulièrement depuis février 1995, reçoit et publie les communications des Etats Membres sur le sujet, tient des sessions d'information avec les Secrétariats des AME. Le CCE n'a néanmoins, depuis 10 ans, formulé aucune recommandation.

#### **Les AME sont-ils supérieurs aux accords de l'OMC ?**

Juridiquement, non. La Convention de Vienne qui pose les règles générales sur les traités internationaux et le droit coutumier n'apporte pas de réponses applicables à tous les AME dans toutes les conditions. Le rapport hiérarchique entre AME et OMC est donc affaire d'appréciation. Aujourd'hui, ce sont les tribunaux qui apprécient, ce qui n'est pas toujours favorables aux AME. Les politiques ont un rôle essentiel à jouer sur cette question.

<sup>7</sup> Les dispositions pertinentes de ces accords relatives à l'environnement sont visualisables sur [www.wto.org/french/tratop\\_f/envir\\_f/issu4\\_f.htm#gatt20](http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/issu4_f.htm#gatt20).

<sup>8</sup> Décision du 14 avril 1994 ([www.wto.org/french/tratop\\_f/envir\\_f/issu5\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/issu5_f.htm)).

<sup>9</sup> Il s'agit des points 1 et 5 qui disposent : « rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement, y compris celles qui relèvent d'accords environnementaux multilatéraux » (point 1) ; « rapports entre les mécanismes de règlement des différends du système commercial multilatéral et ceux qui sont prévus dans les accords environnementaux multilatéraux » (point 5). Notons toutefois que la relation AME-OMC peut être étudiée à d'autres points du mandat dès lors que se rattache à l'objet de ces points. Il en est ainsi de la relation entre l'Accord ADPIC et la CDB qui est essentiellement étudiée sous le point 8 du mandat.



### **Le débat au sein de l'OMC.**

Etonnamment, le débat sur les relations entre AME et OMC ne se tient pas dans un cadre neutre : les discussions et les décisions se prennent à l'OMC, lentement.

### **Un débat sur la définition d'un AME.**

Depuis 1995 et de manière renouvelée depuis 2001 (Agenda de Doha), la définition d'un AME pose problème à deux titres. Qu'entend-on par « environnement » ? Qu'est-ce qu'un consensus « multilatéral » ?

Un débat existe aussi sur la définition des mesures commerciales. De telles mesures couvrent-elles uniquement les mesures *prescrites* par les AME ou bien également les mesures *autorisées* par les AME ? Quel est le degré de spécificité requis pour qu'une mesure prise en application d'un AME soit soumise à un régime particulier ?

### **Incertitudes sur l'application des AME à des Etats membres de l'OMC mais non parties à un AME.**

Si un Etat, pour respecter un AME, applique des mesures contraires aux règles de l'OMC (par exemple, il interdit l'exportation de certaines espèces menacées d'extinction) envers un Etat membre de l'OMC (mais non partie à l'AME). Ce dernier pourrait se retourner contre le premier, en exigeant l'application des règles commerciales. Mais le premier, en respectant les règles de l'OMC, ne respecterait plus celles de l'AME. Que faire ?

### **Pourquoi clarifier la relation AME-OMC ?**

Essentiellement, pour plus de prévisibilité juridique. Celle-ci permettrait, à notre sens, une participation accrue des Etats à l'élaboration des AME, à leur signature et à leur ratification ainsi qu'une mise en œuvre effective de ces accords, tout en évitant les hypothèses de litiges portés devant le SDR de l'OMC. La possible incompatibilité de l'amendement à la convention de Bâle (qui interdit le commerce de déchets entre les Etats de l'Annexe VII et les Etats non inscrits dans cette Annexe) avec le système commercial multilatéral a effectivement été un argument pour ne pas l'adopter ou/ni le ratifier. Il en a été de même pour le protocole de Kyoto et le protocole sur la biosécurité.

### **Clarifier les relations entre l'environnement et le commerce relève de décisions purement politiques.**

Les Etats sont invités à suivre, régulièrement, des sessions d'information et de formation par le PNUE, les secrétariats des AME et de l'OMC afin de mieux connaître les règles environnementales et commerciales et de pouvoir trancher le débat en connaissance de cause. Il est aujourd'hui temps de définir les grands principes et de choisir le cadre le plus approprié dans lequel poursuivre rapidement la prise de décision.

Depuis 1997, le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC (CCE) tient des sessions d'information annuelles où le PNUE et les Secrétariats des AME présentent leur travail relatif au commerce. Ces sessions ont « largement contribué à stimuler un dialogue constructif, ouvert et informel entre l'OMC, les responsables des politiques de l'environnement et du commerce et les organisations intergouvernementales »<sup>10</sup>.

Sur initiative du PNUE, des réunions réunissant les Secrétariats du PNUE et des AME ainsi que les gouvernements et les ONG intéressés, ont par ailleurs été organisées parallèlement aux réunions du CCE. Elles ont contribué à une meilleure compréhension du système commercial et du régime environnemental par les participants ainsi qu'à une meilleure coopération entre ces deux corps de règles<sup>11</sup>. Des synergies ont également été découvertes, parmi lesquelles l'évaluation environnementale des politiques commerciales, les instruments économiques utilisés à des fins de protection de l'environnement et les dispositions relatives au transfert de technologies<sup>12</sup>. Ces dernières dispositions intéressent tout particulièrement les pays du Sud pour lesquels des sessions d'information sont spécifiquement organisées.

Des séminaires régionaux, réunissant les représentants des gouvernements en matière commerciale et environnementale des pays en développement et des pays en transition, ont été organisés par l'OMC avec la participation des Secrétariats du PNUE, des AME et de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). La présence de ces organisations a permis de mettre en lumière les liens existant entre le commerce, l'environnement et le développement durable. De plus, elle stimule la coordination des représentants des politiques environnementales et commerciales au niveau national. D'ailleurs, dans la déclaration de Doha, les ministres ont encouragé l'OMC, le PNUE et les autres organisations internationales à poursuivre leur coopération et à l'étendre à de nouvelles organisations internationales.

Des « side events » ont été organisés par le Secrétariat de l'OMC, parallèlement aux réunions importantes de certains AME, comme les Conférences des parties.

La branche « Economie et Commerce » du PNUE a également mis en place des ateliers et des séminaires, et entrepris des dialogues politiques ou des projets avec les gouvernements, institutions régionales et sub-régionales<sup>13</sup>. Dans le cadre des AME, des activités du même type sont également proposées.

<sup>10</sup> WT/CTE/W/209, 5 June 2002, MEA Information Session on Technical Assistance, Capacity Building and Enhancing Information Exchange, point 3.

<sup>11</sup> WT/CTE/W/209, point 11.

<sup>12</sup> Il s'agit en particulier de l'Accord ADPIC (articles 7, 8 et 66.2) et des dispositions des AME relatives au transfert technologique (par exemple, l'article 10 (2)(d) de la convention de Bâle et l'article du protocole de Montréal relatif au fonds multilatéral créé pour la mise en œuvre du protocole).

<sup>13</sup> WT/CTE/W/209, point 6, 7 et 8.

## Le protocole de Carthagène : quels conflits avec l'OMC ? <<<

Cette section reprend une partie de la fiche technique n°2 sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) d'InfOGM ([www.infogm.org](http://www.infogm.org) ou téléphone : 01 48 51 65 40). Merci à Anne Chetaille du GRET [Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques] pour ses éclaircissements.

Le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques a été signé le 29 janvier 2000 dans le cadre de la Convention sur la biodiversité (1992). Premier traité international environnemental sur les OGM, il est entré en vigueur le 11 septembre 2003. Il a été ratifié par 109 pays, dont une majorité de pays en développement. Cependant les trois plus gros pays producteurs d'OGM (Etats-Unis, Argentine et Canada) ne sont toujours pas Parties à l'accord.

### L'application du principe de précaution

Dans le Protocole, le principe de précaution sert de base juridique à un pays importateur pour refuser l'importation d'OVM [organismes vivants modifiés] en cas de doute sur leur innocuité. Il revient à l'exportateur de prouver l'absence de risque. Au contraire, à l'OMC, la charge de la preuve de l'existence d'un risque pèse sur l'importateur : il doit prouver que l'absence de mesure de sa part entraînerait des dommages à l'environnement ou à la santé.

### L'inclusion de normes et de procédés de production dans le Protocole

Le Protocole prévoit l'élaboration de normes techniques sur l'identification des OVM et des mesures concernant la documentation des cargaisons d'OVM. Ces mesures visent à informer sur le contenu de ces cargaisons. Indirectement, il instaure une différenciation sur la base du mode de fabrication du produit. Or les normes sur les procédés et méthodes de production ne sont pas admises à l'OMC. En effet, selon l'accord sur les obstacles techniques au commerce, il est interdit d'établir une discrimination entre produits sur la base de leur procédé de production. Une telle discrimination ne peut porter que sur les caractéristiques physiques finales du produit.

### Incertitude quand à l'effectivité du Protocole

De façon plus concrète, les deux systèmes juridiques pourraient se révéler conflictuels en cas de différends entre des pays membres de l'OMC, Parties et non-Parties au Protocole. Le pays non Partie pourrait être tenté d'attaquer à l'OMC le pays Partie si celui-ci impose des mesures particulières à l'importation d'OGM en vertu du Protocole. Alors que les principaux pays producteurs ne sont pas Parties au Protocole, ce type de conflit est susceptible de se produire. Il pourrait remettre en cause l'effectivité du Protocole.



# L'ONU, pour un renforcement de la gouvernance mondiale <<<

## Une campagne de mobilisation qui a porté ses fruits... <<<

En juillet 2003, lors du Contre-sommet du G8 d'Evian, Agir pour l'Environnement et ses 35 partenaires<sup>14</sup> ont lancé la campagne de mobilisation citoyenne « Créons l'Organisation Mondiale de l'Environnement ». La mobilisation citoyenne s'est accompagnée de nombreux entretiens avec les ambassadeurs, avec les conseillers de l'Élysée, du Ministère des affaires étrangères et de l'écologie. L'association a également participé ou organisé de nombreuses conférences publiques sur la gouvernance mondiale de l'environnement.

Fort de cette dynamique, en février 2004, le gouvernement français a mis en place un groupe de travail informel, le « Groupe des Amis de l'ONU »<sup>15</sup>, afin d'élaborer collectivement un nouveau projet d'organisation internationale pour l'environnement. Fin 2004, un bilan des travaux<sup>16</sup> du groupe de travail a été remis au Secrétaire Général des Nations Unies, lequel, dans son rapport de mars 2005 « Dans une liberté plus grande », en appelle à la création d'une « structure plus intégrée permettant d'établir les normes en matière d'environnement, de mener des débats scientifiques et de suivre l'application des traités. Cette structure devrait s'appuyer sur des institutions existantes telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement, ainsi que sur les organes conventionnels et les institutions spécialisées ».

Parralèlement, Greenpeace, les Amis de la Terre Europe, le Bureau Européen de l'Environnement, ENDA, le MDRGF et Agir pour l'Environnement se sont mobilisés pour convaincre le Parlement européen. Dans sa résolution sur la réforme des Nations Unies, adoptée le 9 juin 2005, le Parlement européen plaide pour la création d'une agence de l'ONU spécialisée sur l'environnement<sup>17</sup>.

La prochaine étape aura lieu à New-York en septembre 2005, lors de l'Assemblée générale de l'ONU. Le renforcement de la gouvernance mondiale de l'environnement est à l'ordre du jour.

Deux questions principales doivent attirer l'attention du citoyen averti sur l'OME. D'abord, il a été question d'OME, puis d'ONU... quelle importance accorder à cette distinction ? Ensuite, en terme de contenu, quels principes directeurs, quelles missions, quels pouvoirs et quelle structure institutionnelle proposer pour cette Organisation ?

<sup>14</sup> **(Europe)** Agir pour l'Environnement (France), le Conseil International de Liaison pour une Autorité Mondiale de l'Environnement (France), Attac-France, la Confédération paysanne (France), Environnement sans frontière (France), la Ligue pour la protection des oiseaux (France), Enda Europe, le Comité pour l'Abolition de la Dette du Tiers Monde (CADTM-France), Ecole et Nature (France), Planetécologie-Adome (France), Keep it blue (France), Agir pour la Martinique (France), Mouvement pour les droits et le respect des générations futures – MDRGF (France), WWF-France, Gondwana (Nouvelle Calédonie), La Revue Durable (Suisse), Ekwo (France), Sherpa (France), À l'écoute de la nature (France), Legambiente (Italie), Amis de la Terre Angleterre, Pays de Galle et Irlande du Nord, Pro Natura – Amis de la Terre (Suisse), BRAL vzw - Brusselse Raad voor het Leefmilieu (Belgique), Youth Environment Europe, Asociación para e Defensa Ecoloxia de Galicia (Espagne) ; **(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 (Cameroun), Océan Lagune et environnement (Côte d'Ivoire), Association la main verte (Algérie) ; Association ADRAR pour le développement et l'environnement (Maroc) ; Association Burkinabée pour la Survie de l'Enfance (Burkina Faso) ; Association pour la Promotion de la Femme et la Sauvegarde de l'Environnement (Burkina Faso) ; **(Amérique)** Earth Action (Etats unies), Multimedios ambiente ecologico (Argentine), FORJA - Federacion des organizaciones y juntas ambientalistas (Vénézuéla) ; Centro Argentino de Energias Alternativas (Argentine) ; Colectivo de la Coordinadora para la Reconstrucción y el Desarrollo (El Salvador), Unidad Ecológica Salvadoreña (El Salvador), Corporación de Investigación en Agricultura Alternativa (Chili), Asociación Nacional de Energía Solar A.C. (Mexique) ; **(Asie)** Forum For Protection of Public Interest - Pro Public (Népal), Centre for Environmental Justice (Sri-Lanka), Association for Nepal and Himalayan Studies (Népal), Nagorik Uddyog-Initiatives Citoyennes (Bengladesh), Gondwana (Nouvelle Calédonie).

<sup>15</sup> **Groupe des pays développés** : Allemagne, Belgique, Canada, Italie, Japon, Norvège, France, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, République Tchèque, Royaume-Uni, Luxembourg, Commission européenne.

**Groupe des pays en développement** : Afrique du Sud, Brésil, Burkina Faso, Chine, Colombia, Inde, Indonésie, Kenya, Maroc, Mexique, Nicaragua, Nigéria, Sénégal, Vietnam.

<sup>16</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques\\_830/ONU-organisations-internationales\\_1032/institutions-specialisees-onu\\_3187/ONU-environnement\\_4347/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/onu-organisations-internationales_1032/institutions-specialisees-onu_3187/ONU-environnement_4347/index.html)

<sup>17</sup> « appelle à renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement en transformant le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) en une agence de l'ONU spécialisée pour l'environnement, qui serait dotée de ressources financières, matérielles et humaines suffisantes, aurait une composition universelle, serait habilitée à veiller au respect, par les gouvernements, les institutions économiques internationales et les sociétés transnationales, des accords environnementaux multilatéraux (AEM) contraignants et serait un organisme d'expertise scientifique, technique et juridique de référence dans le domaine de l'environnement; demande la réalisation d'une nouvelle action coordonnée en faveur d'un environnement durable, qui porterait non seulement sur le changement climatique, mais également sur la désertification, la biodiversité et les mouvements de réfugiés à la suite de catastrophes naturelles; demande que soient clarifiées les relations juridictionnelles - en ce compris les mécanismes de règlement des litiges - entre l'OMC et les AEM relevant du système des Nations unies; ».

## OME ou ONU ? <<<

Organisation Mondiale de l'Environnement ou Organisation des Nations Unies pour l'Environnement ? Agir pour l'Environnement a lancé en juillet 2003 une campagne de mobilisation citoyenne intitulée « Créons l'Organisation Mondiale de l'Environnement ». Informé de notre campagne, le Président de la République nous a écrit : « Comme vous le savez, je suis personnellement convaincu que la création d'une telle organisation est indispensable à la réalisation des objectifs de développement durable que la communauté internationale a adoptés à Rio et à Johannesburg. C'est la raison pour laquelle la France lancera cet automne une campagne d'explication visant à rassembler les Etats déterminés à agir dans cette direction ».

Dans le projet français, rendu public en décembre 2003, il est pourtant proposé de transformer le PNUE en non pas une « Organisation Mondiale de l'Environnement » mais une « Organisation des Nations Unies pour l'Environnement ». Quelle(s) divergence(s) faut-il voir dans cette nuance terminologique ?

Formellement, l'appellation adoptée par le gouvernement peut paraître anodine. Mais au fond, entre OME et ONU, il y a tout de même une différence importante : le positionnement vis-à-vis de l'OMC. Alors que l'OME se veut le contrepoids institutionnel de l'OMC, l'ONU montre une neutralité certaine vis-à-vis du commerce.

L'acronyme ONU est sorti de nulle part. Au Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002, lorsque le Président Chirac prononce son fameux discours « La maison brûle et nous regardons ailleurs », il appelle bien à la création de *l'Organisation Mondiale de l'Environnement*<sup>18</sup>.

Dans les travaux du Conseil d'analyse économique sur la gouvernance mondiale et l'environnement (septembre 2001), dans l'avis de la feuée Commission française du développement durable sur l'OMC et la protection de l'environnement (avril 2003), dans le rapport au Sénat de Serge Lepeltier « Mondialisation, une chance pour l'environnement ? » (mars 2004), enfin, dans la campagne d'Agir pour l'Environnement, il est à chaque fois question d'une OME.

Dans son projet présenté fin 2003 et depuis lors, le gouvernement français n'a pas souhaité reprendre l'acronyme OME. Le problème, c'est que ce changement soudain d'appellation n'a fait l'objet d'aucune explication. Nous pouvons y voir la volonté de certains pays, notamment en développement, de ne pas créer une OME en concurrence directe avec l'OMC.

En tout état de cause, il est regrettable que le sigle OME n'ait pas été retenu. Le terme « mondiale » était porteur d'une puissance dont l'ONU est dépourvue. Traduit en anglais, GEO -pour Global Environment Organisation- était un nom percutant et explicite. A côté, l'ONU - ou UNEO en anglais -, paraît bien fade et technocratique.

Le sigle de l'ONU est maintenant largement reconnu par la communauté internationale. Si nous l'encourageons à préférer celui d'OME, ce n'est pas le combat principal. C'est avant tout le contenu qui importe. Sur ce plan, la nuance entre ONU et OME se situe essentiellement au niveau de la position par rapport à l'OMC.

## L'OME, un contrepoids à l'OMC <<<

La troisième partie du livret a mis en évidence les conflits potentiels entre environnement et commerce. Il est fondamental de clarifier les relations entre les AME et les différents accords de l'OMC. Comme l'a rappelé la Commission française du développement durable, l'intégration des préoccupations environnementales dans le droit de l'OMC, et la reconnaissance par l'OMC de la légitimité des mesures collectives adoptées en application des AME sont des impératifs fondamentaux pour la protection de l'environnement global.

Mais cette intégration ne se fera pas seule. De même qu'au niveau national, le ministre de l'environnement a besoin d'un relai institutionnel puissant et crédible pour peser dans les arbitrages qui l'opposent aux autres ministres, en particulier à celui de l'économie et du commerce ; au niveau international, l'environnement ne saurait exister sans une institution forte. En l'absence d'une institution de référence pour l'environnement mondial, à même de s'affirmer face à l'OMC, à la Banque mondiale et au FMI, l'environnement sera toujours perdant dans les arbitrages qui l'opposent au commerce. La vocation d'une OME est de favoriser la convergence des forces pro-environnementales (ministres, experts, société civile) dans les négociations internationales, afin qu'elles fassent clairement entendre leurs voix face aux intérêts adverses. L'OME doit être perçue comme une institution incontournable qui doit nécessairement être conviée aux négociations comportant des implications environnementales. Elle doit affirmer son poids politique face à l'OMC et aux autres institutions de Bretton Woods (Banque mondiale, FMI) et de l'ONU.

A l'initiative d'Agir pour l'Environnement, des associations venues des cinq continents se sont rassemblées autour d'une position commune au sujet de l'Organisation Mondiale de l'Environnement. Les associations rappellent que « *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 ».*

<sup>18</sup> « Pour mieux gérer l'environnement, pour faire respecter les principes de Rio, nous avons besoin d'une *Organisation mondiale de l'environnement* »

## L'ONU, une institution neutre ? <<<

Faire abstraction de la dimension politique des antagonismes entre environnement et commerce, c'est passer à côté du problème fondamental.

En adoptant le sigle ONU au lieu d'OME, la France souhaite visiblement et symboliquement éviter le duel *OME contre OMC*. Pour le Groupe des Amis de l'ONU, fort de son autorité, « *l'ONU pourrait devenir l'interlocuteur privilégié de l'OMC sur les questions environnementales* ». Une organisation des Nations Unies spécialisée dans l'environnement et qui se veut attractive pour les Etats doit afficher un profil de conciliation vis-à-vis du commerce, et non un profil de confrontation. Soit.

Mais cela ne doit pas contribuer à l'affaiblissement politique de l'organisation spécialisée. Si l'ONU est effectivement dotée des moyens humains, techniques et financiers à la hauteur des enjeux, alors nous admettons que la volonté politique existe et que le débat OME/ONU n'est qu'accessoire.

Un des trois axes<sup>19</sup> du projet français pour l'ONU consistant à « *élever le profil de l'action internationale en matière d'environnement en lui donnant une force politique plus grande* », l'espoir est permis. Mais la vigilance et la mobilisation demeurent.

Ces considérations nous amènent à développer ce qui, pour les ONG, doit être une Organisation Mondiale de l'Environnement. Le texte ci-dessous reproduit est la « position commune des ONG sur l'Organisation Mondiale de l'Environnement ». Elle a été adoptée en mars 2004 par l'ensemble des partenaires de la campagne de mobilisation citoyenne.

Aucun projet officiel n'ayant été présenté depuis, les associations n'ont pas été amenées à réagir. Alors que les Nations Unies seront, en septembre 2005, le lieu de décisions sur la réforme du système des Nations Unies et, à cette occasion, de la création d'une éventuelle Organisation des Nations Unies pour l'Environnement, le texte est au contraire plus que jamais d'actualité.

L'institution souhaitée est appelée OME mais, si le courage politique existe, rien ne s'oppose à ce que la vision développée ci-dessous s'applique également à une future ONU.

---

<sup>19</sup> Les deux autres étant :

- construire la capacité institutionnelle des pays en développement
- prévenir le risque de perte d'efficacité associé au nombre croissant de forums et au large éventail des AME

# **Position commune des ONG sur l'Organisation mondiale de l'environnement <<<**

## **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'endiguement 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.

## **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).

## **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.

## 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 Cancun 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.

### **> Adoptée en mars 2004 - Premiers signataires :**

(Europe) 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 ; 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 (Kénya), 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 (Argentine), FORJA - Federacion des organizaciones y juntas ambientalistas (Vénézuéla) ;

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