



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N° 12/2004 | GOUVERNANCE MONDIALE

Les questions soulevées par le système de gouvernance internationale de l'environnement

Philippe Le Prestre (Université du Québec à Montréal, Canada)
Benoît Martimort-Asso (Iddri, France)

Dans le cadre du débat sur la gouvernance internationale de l'environnement, l'Iddri coordonne une série d'études commandées à des experts internationaux. Elles abordent différents aspects de la gouvernance internationale de l'environnement identifiés lors de la

conférence organisée par l'Iddri sur ce thème en mars 2004 à Paris. L'objectif est de fournir des éléments de réflexion au groupe de travail sur la création d'une organisation des Nations unies de l'environnement, créé à l'initiative de la France.

Les propos contenus dans ce document n'engagent que leurs auteurs et en aucune manière l'institution à laquelle ils appartiennent.

Pour toute question, contacter :
benoit.martimort-asso@iddri.org ;
le_prestre.philippe@uqam.ca

Sommaire

L'émergence du débat	3
Contexte.....	3
1980-2000 : un domaine d'action plus complexe.....	3
Éléments historiques.....	4
Revue critique des défaillances du système	6
Les difficultés du PNUE.....	6
Le mandat actuel du PNUE limite son action.....	6
Les difficultés du PNUE sont liées à son fonctionnement interne et à sa localisation géographique.....	10
Des ressources financières et humaines limitées, entravant le fonctionnement et nuisant à l'efficacité.....	11
Les dysfonctionnements du régime de l'environnement.....	14
Fragmentation et chevauchements institutionnels.....	14
Absence de coordination et faible cohérence entre AME.....	16
Un fardeau trop lourd pour les parties ?.....	17
Les relations entre régimes.....	19
Les relations entre le régime de l'environnement et le régime commercial.....	20
Le manque d'efficacité du régime actuel.....	23
Les critères d'une gouvernance renouvelée	25
Les critères de Bergen.....	25
Équité, efficacité et légitimité.....	25
Les attributs d'un système de gouvernance efficace.....	26
Les principes des PED.....	27
Les options proposées	27
Le modèle institutionnel centralisé.....	28
Modèle de coopération.....	29
Modèle centralisé.....	30
Modèle hiérarchique.....	31
Soutiens et opposant à une OME.....	31
Un PNUE renforcé.....	33
Renforcement de la Commission du développement durable.....	35
Regroupements (<i>clustering</i>).....	38
Regroupement thématique.....	38
Regroupement fonctionnel ou administratif.....	40
Etudes scientifiques.....	40
Regroupement régional.....	41
Renforcement des AME.....	41
Tribunal international de l'environnement.....	42
Conclusion	43
Bibliographie	45

Les discussions sur la réforme de la gouvernance internationale de l'environnement (GIE) recouvrent plusieurs débats qui recourent des préoccupations différentes. Bien qu'elles soient, pour l'instant, circonscrites à la réforme du système onusien, ces discussions dépassent les problèmes du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et le seul régime de protection de l'environnement.

L'analyse des défaillances du système actuel et la justification des solutions généralement avancées pour y répondre ont un fondement empirique limité. De plus, les observateurs ont tendance à négliger les atouts du système actuel et à exagérer les avantages des réformes proposées.

Le présent rapport vise à dresser un état des lieux du débat sur la nature des défaillances de la GIE et des solutions proposées. Après une mise en contexte du débat, il sera fait une revue critique des défaillances du système tel qu'identifiées dans la littérature. Les critères sur lesquels peut s'appuyer une nouvelle gouvernance seront ensuite identifiés (chap. 4). Enfin, les options de réforme proposées au cours du débat sur la GIE seront présentées.

L'émergence du débat

Contexte

L'évolution du système international à partir de 1985-1987 a mis en évidence la nécessité d'une réforme des Nations unies face à un système international passé du bipolarisme à la mondialisation. Le débat sur la réforme des Nations unies procède du constat que les structures et les méthodes de travail de l'Organisation n'ont pas accompagné l'évolution du système international. L'importance des nouveaux enjeux internationaux, dont l'environnement et le développement durable, requiert des réponses novatrices, adaptées et cohérentes. De plus, selon les critiques du système en place, l'adaptation institutionnelle à l'évolution du domaine d'action de l'environnement et l'absence de soutien concret de la part de la communauté internationale induisent des dysfonctionnements qui entravent la réussite des politiques adoptées.

1980-2000 : un domaine d'action plus complexe

Les années quatre-vingt ont vu l'apparition à l'agenda international de nouveaux problèmes globaux (ozone, changements climatiques) ou à l'échelle mondiale (biodiversité, eau, POPs, pêcheries). Le retour en force des questions d'environnement sur la scène internationale s'explique par plusieurs facteurs, dont la dégradation des paramètres environnementaux, l'apparition de nouvelles catastrophes potentielles, l'émergence de nouveaux acteurs dont la participation devient plus légitime (ONG, réseaux de politique publique – *public policy networks* –, secteur privé) et l'atténuation des questions de sécurité traditionnelle.

La problématique de l'environnement a été redéfinie en termes de développement durable (amorcée dans le rapport Brundtland, affirmée à Rio, consacrée à Johannesburg) dont la traduction politique est aujourd'hui centrée autour des objectifs du Millénaire. Cette redéfinition a pour conséquence d'orienter l'action publique vers la lutte contre la pauvreté et les dimensions locales (plus que globales) et socioéconomiques (plus que scientifiques) de la protection de l'environnement. Selon le G77, le débat sur la GIE devrait, en fait, être un débat sur la gouvernance internationale du développement durable.

Ce domaine d'action s'est aussi complexifié en raison de : (i) l'émergence de sphères de gouvernance internationale privées ; (ii) l'expansion de l'action internationale (régimes) dans un plus grand nombre de secteurs (ce qui accentue la fusion de l'interne et de l'externe, du public et du privé) ; (iii) la problématique de la gestion de la gouvernance des communaux mondiaux et des biens publics mondiaux ; (iv) l'adoption d'accords multilatéraux sur l'environnement qui possèdent des dimensions économiques importantes.

Ceci complique les négociations (à travers la technicité croissante des questions débattues et l'expansion du nombre d'acteurs avec lesquels les États doivent partager leur légitimité) et pose le problème des relations entre les accords sur l'environnement et le commerce lorsque les premiers s'appuient sur des sanctions commerciales (protocole de Montréal), interdisent le commerce (convention de Bâle) ou le subordonnent à des exigences environnementales (Cites, protocole de Cartagena).

La réponse internationale à l'expansion du domaine de l'environnement et à l'intensification des préoccupations internationales a été essentiellement juridique et institutionnelle. Conformément au Programme de Montevideo adopté par le PNUE en 1982, l'action internationale a pris la forme d'accords multilatéraux spécifiques à chaque enjeu. Le PNUE estime qu'il existe plus de 500 traités internationaux et autres accords liés à l'environnement dont plus de 70 % sont régionaux. Ce nombre est sujet à caution puisque la notion d'environnement fluctue, que ces accords ont une nature et une portée très diverses et que leur statut varie. En pratique, les discussions sur la réforme de la GIE concernent une cinquantaine d'accords.

Sur le plan institutionnel, la réponse a été de deux types : l'expansion du domaine d'action des organisations existantes (ONU, Unesco, PNUD, FAO, OMM, PNUE, OMI) et la création de secrétariats d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME) possédant une grande diversité de statuts : autonomes (Antarctique, OSPAR), rattachés au Secrétariat général de l'ONU (CCNUCC, CLD), rattachés à une organisation intergouvernementale telle que le PNUE, ou l'Unesco (Bâle, CDB, POPs, Ozone, Patrimoine mondial, Marpol), ou administrés par une ONG, telle que l'UICN Pour la Convention Ramsar. Les rivalités interorganisationnelles sont parfois vives, les chevauchements des domaines d'actions nombreux et les tentatives de coordination fréquentes sans que leurs résultats soient très probants. Selon le PNUE, ces mécanismes ont été institués sans réflexion sur la façon dont ils pourraient s'intégrer dans l'ensemble du système.

A la suite à la conférence de Rio, le PNUE a fait face à une compétition croissante d'institutions existantes (le PNUD sous Gus Speth) ou nouvelles (CDD), a subi une réduction importante de ses moyens d'action et une remise en question de son mandat, et a vu sa propre gestion sévèrement critiquée par une mission d'inspection de l'ONU.

Enfin, la création de l'OMC, en 1995, a relancé le débat sur la gouvernance internationale de l'environnement. Helmut Kohl, Jacques Chirac, le directeur général du FMI, Michel Camdessus, et deux directeurs généraux de l'OMC, Renato Ruggiero et Supachai Panitchpakdi, ont appelé successivement à la création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME).

Éléments historiques

Le débat sur la gouvernance internationale dans le domaine de l'environnement n'est pas nouveau. Il a fait l'objet de choix politiques dès le sommet de Stockholm en 1972 avec la création du PNUE.

En 1998, dans la foulée de la réforme générale des Nations unies, le Secrétaire général créait la UN Task Force on Environment and Human Settlements, présidée par le PNUE, dont le rapport concluait que la fragmentation institutionnelle et la perte de cohérence politique,

résultant du nombre d'organes intergouvernementaux engagés dans les domaines de l'environnement, rendaient inefficace le travail de l'ONU dans ce domaine et proposait la création d'un Forum mondial des ministres de l'Environnement (Global Ministerial Environment Forum – FMME/GMEF) et d'un Groupe de gestion de l'environnement (Environment Management Group - EMG)¹, proposition endossée par l'AGNU la même année.

En mai 2000, le Forum mondial des ministres de l'environnement (FMME/GMEF)² adoptait la Déclaration ministérielle de Malmö qui souligne la nécessité d'une adaptation des arrangements institutionnels existants afin de faire face à la grande diversité des problèmes environnementaux dans un contexte de mondialisation qui lui-même accroît la complexité de la formulation de politiques cohérentes et appropriées. En particulier, dans le cadre du Sommet mondial du développement durable (SMDD) à venir, la Déclaration affirmait 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. »

Un document soumis par le Canada à la réunion ministérielle de Bergen (septembre 2000) soulignait déjà que les politiques d'environnement entraient dans une phase nouvelle centrée sur la mise en œuvre et le respect des obligations (*compliance*). La phase de construction institutionnelle est pratiquement terminée ; il s'agit de donner corps aux grands accords existants, comme nous y obligent les objectifs du Millénaire et les cibles de Johannesburg (telles que la cible de 2010 pour la CDB).

La réforme de la GIE, pour laquelle un processus de discussion parallèle a été mis sur pied, fut au cœur du processus de préparation du SMDD. En février 2001, le GMEF-3/UNEP-GC-21 lançait l'IGM (Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their Representatives) chargé de conduire une évaluation complète des faiblesses institutionnelles existantes et d'identifier les besoins et options futurs en matière de renforcement de la GIE (décision UNEP 21/21)³.

L'IGM a transmis ses recommandations au GMEF-4/GCSS-7 (février 2002) dont la décision 1 (UNEP/GCSS.VII/1) a été incorporée au Plan de mise en œuvre de Johannesburg (para. 122 (d))⁴.

La décision GCSS.VII/1 portait sur (i) le rôle et la structure du FMME/GMEF, (ii) la situation financière du PNUE (avec l'adoption d'une échelle de contributions volontaire), (iii) la coordination des AME et (iv) le renforcement des compétences (la décision appelant au développement d'un Plan stratégique intergouvernemental pour le soutien technologique et le renforcement des compétences (intergovernmental strategic plan for technology support and capacity-building)).

¹ Assemblée générale des Nations unies, «*Environment and human settlements. Report of the Secretary-General*», 6 octobre 1998. (A/53/463)

² Créé le 28 juillet 1999 par la résolution 53/242 de l'Assemblée générale des Nations unies

³ «to undertake a comprehensive policy-oriented assessment of existing institutional weaknesses as well as future needs and options for strengthened international environmental governance»

⁴ Le paragraphe 122 du Plan de mise en œuvre stipule que «The international community should: (d) Fully implement the outcomes of decision I on international environmental governance adopted by the UNEP Governing Council at its seventh special session, and invite the General Assembly at its fifty-seventh session to consider the important but complex issue of establishing universal membership for the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum;».

Revue critique des défaillances du système

Les sections suivantes présentent les arguments que l'on retrouve dans la littérature (documents de synthèse du PNUE, articles scientifiques et d'opinion, *working papers* ou *position papers*, actes de conférences, etc.), auxquelles s'ajoutent des remarques générales visant à mettre ces informations en perspective.

L'identification des défaillances du système est le produit soit des revendications traditionnelles de certains acteurs (ex. renforcement du PNUE, financement), soit de l'expérience des négociateurs (charge de travail, chevauchements), soit de travaux plus théoriques qui mettent l'accent sur des variables ou des processus particuliers.

Le rapport sur l'état de la gouvernance internationale de l'environnement soumis par le PNUE en 2001⁵ identifie les principales faiblesses suivantes : (i) des arrangements institutionnels internationaux inadéquats, (ii) des lacunes dans les forums internationaux sur les politiques, (iii) des structures de prise de décisions incohérentes, (iv) des lacunes en matière d'accès et de participation, (v) l'appui insuffisant aux institutions existantes et aux mécanismes de contrôle, (vi) l'absence de coordination, (vii) le choix de démarches dénuées d'objectivité pour s'attaquer aux trois piliers du développement durable et (viii) l'autorité insuffisante du PNUE.

Les difficultés du PNUE

Lorsqu'on parle des difficultés du PNUE, il est utile de distinguer entre (i) les faiblesses du PNUE programmées par la communauté internationale (ex. son mandat, ses moyens, la création des secrétariats, l'opposition politique à son activisme des années quatre-vingt), pour lesquelles le changement de statut n'est pas une solution évidente, (ii) ses difficultés de fonctionnement internes dues à une diversité de facteurs qui vont de la nature du leadership (surtout passé : le leader charismatique induit une concentration de l'autorité et un manque apparent de transparence, de régularité et de prévisibilité) à l'emplacement géographique et (iii) une position de plus en plus en porte-à-faux par rapport à un agenda international centré sur la pauvreté et le développement durable (ce qui soulève potentiellement la question de sa légitimité).

Lors de la création du PNUE, les États et les organisations internationales membres du système des Nations unies, ont tenu à ce que sa juridiction et ses ressources financières soient limitées. Les pays en développement (PED), préoccupés par les problèmes de développement, s'en méfiaient. En conséquence, le PNUE, avec un budget dérisoire, n'eut aucun mandat opérationnel. Son rôle principal est de stimuler et de coordonner d'autres organisations internationales, de recueillir et diffuser l'information, d'aider les États à mettre en place des politiques d'environnement et d'améliorer leurs perspectives de développement durable. Idéalement, le débat sur le mandat du PNUE devrait précéder les discussions sur les questions institutionnelles et financières.

Le mandat actuel du PNUE limite son action

Le PNUE est un programme créé par résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies (AGNU) et non par traité. Il ne peut pas adopter des traités ou des réglementations de sa propre initiative (contrairement à l'OIT ou à la FAO), ne bénéficie pas d'un financement régulier et obligatoire basé sur l'échelle des contributions de l'ONU et dépend de l'Ecosoc.

⁵ Programme des Nations unies pour l'environnement, « Gouvernance internationale en matière d'environnement – Rapport du directeur exécutif », 17 août 2001. (UNEP/IGM/3/2)

Le PNUE assure le secrétariat de plusieurs AME⁶ et Action 21 lui a confié la tâche de coordonner les travaux des secrétariats des conventions en général. Mais il n'a pas le pouvoir d'imposer des activités de coordination ou des actions de rationalisation.

Dès sa création, le PNUE a éprouvé des difficultés considérables à s'acquitter de ses tâches de coordination, un problème récurrent du système onusien. Les premières tentatives de coordination, dans les années soixante-dix, ont échoué.

L'influence politique du PNUE a été inégale et a largement reposé sur la personnalité de son directeur exécutif. Mostafa Tolba (1975-1992) est la personnification du leader charismatique, à la suite de Maurice Strong (1973-1975). Elizabeth Dowdeswell (1993-1998) ne put régler tous les problèmes de gestion hérités de son prédécesseur ; Klaus Töpfer, quant à lui, s'efforce de relégitimer le PNUE et de renforcer son rôle depuis 1998.

Les incertitudes sur son mandat se sont accrues à la suite de plusieurs développements : (i) l'opposition politique de certains États (telle que la campagne anti-PNUE de l'administration Reagan dans les années quatre-vingt) ; (ii) l'élargissement du champ d'action des institutions existantes aux questions d'environnement ; en ce sens le PNUE, dont le premier objectif était de catalyser la prise en compte de l'environnement au sein du système des Nations unies, a été victime de son succès et affronte la concurrence d'OIG qui n'existaient pas au moment de sa création (CDD, FEM, secrétariats) ou qui n'étaient pas très engagées dans l'environnement (PNUD) ; (iii) l'adoption du concept de développement durable comme élément organisateur principal de l'action de l'ONU dans les domaines socioéconomiques, alors que le PNUE n'a pour mandat que l'environnement, d'où sa marginalisation relative à Rio et à Johannesburg.

Les forces qui rendent encore plus difficile le contrôle de l'agenda international ont aussi accru les appels en faveur d'un renforcement du rôle de coordination du PNUE. Le rapport Brundtland, Agenda 21, l'AGNU et le SMDD ont appelé au renforcement du PNUE afin qu'il puisse répondre à la demande internationale.

A la suite à la conférence de Rio, et dans un contexte où l'avenir du PNUE semblait compromis, ce dernier a cherché activement à réaffirmer sa prééminence. En 1997, la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du PNUE adoptée par le conseil d'administration (CA) du PNUE (décision GC19/1/1997), renforce le rôle du comité des représentants permanents, affirme le rôle central du PNUE, en tant qu'organe principal des Nations unies chargé des questions d'environnement⁷ et appelle au renforcement de ce rôle. Cette conception a été endossée par l'AGNU la même année qui reconnaît que le PNUE devrait (i) être l'autorité reconnue en matière d'environnement mondial, chargée de définir les tâches mondiales dans le domaine de l'environnement, (ii) œuvrer, au sein du système des Nations unies, en faveur d'une application plus cohérente des politiques de développement durable touchant à l'environnement, et (iii) plaider efficacement la cause de l'environnement mondial.

En 1998, la résolution 53/242 de l'AGNU resserre le mandat du PNUE autour de cinq objectifs prioritaires : (a) évaluer les conditions et les tendances environnementales mondiales, régionales et nationales ; (b) renforcer la coordination entre les conventions environnementales et développer des instruments environnementaux nationaux et internationaux ; (c) l'eau (d) faciliter le transfert des connaissances et de technologies (e) apporter une aide spécifique à l'Afrique. Elle soutient la création de l'EMG (Environmental Management Group), « for the purpose of enhancing inter-agency coordination in the field of environment and human

⁶ Cites (basé à Genève), Convention de Vienne et protocole de Montréal sur l'ozone (Nairobi), Fonds multilatéral du protocole de Montréal (Montréal), Convention sur la diversité biologique (Montréal), Convention sur les espèces migratrices (Bonn), Convention de Bâle (Bonn), Convention de Stockholm (Genève-UNEP Chemicals).

⁷ «the leading global environmental authority that sets the global environmental agenda» (The Nairobi Declaration, 19th Governing Council, February 1997).

settlements », et du Forum mondial des ministres de l'environnement (FMME/GMEF), « in which participants can gather to review important and emerging policy issues in the field of the environment, with due consideration for the need to ensure the effective and efficient functioning of the governance mechanisms of the United Nations Environment Programme »⁸.

En 1999, le CA approuve un budget qui symbolise le changement progressif de ses activités en termes non plus sectoriels mais fonctionnels, centrées sur sept sous-programmes : 1) évaluation des tendances et des menaces ; 2) droit et développement des politiques ; 3) mise en œuvre ; 4) technologie, industrie et économie ; 5) coopération régionale ; 6) AME ; 7) communication et information.

En 2000, la déclaration ministérielle de Malmö (adoptée lors de la première réunion du Forum mondial des ministres de l'environnement) affirme : « The 2002 conference should review the requirements for a greatly strengthened institutional structure for international environmental governance based on an assessment of future needs for an institutional architecture that has the capacity to effectively address wide-ranging environmental threats in a globalizing world. UNEP's role in this regard should be strengthened and its financial base broadened and made more predictable ».

Enfin, la résolution 55/200 de l'AGNU soutient la déclaration de Malmö et « stresses that the United Nations Environment Programme, as the principal body in the field of the environment within the United Nations system, should continue to play an important role in the implementation of Agenda 21 ... ».

Malgré ces affirmations répétées, les partisans du renforcement du PNUE soulignent que l'organisation (i) n'a jamais pu jouer efficacement son rôle de coordination, (ii) a perdu son autorité sur des champs d'action qui auraient dû lui revenir ou qu'elle a contribué à faire émerger (changements climatiques, désertification, divers secrétariats) et (iii) n'a pu assurer son autorité sur les communaux globaux.

OBSERVATIONS

En 2003, Jacqueline Aloisi de Larderel, ancienne directrice du bureau du PNUE à Paris, identifiait trois grandes missions du PNUE (Lepeltier, 2004) :

- surveiller l'état de l'environnement mondial, et en dresser régulièrement un bilan ;
- servir de plate-forme pour discuter des actions et politiques à mettre en œuvre pour répondre aux problèmes identifiés, et pour préparer les conventions et accords internationaux nécessaires ;
- promouvoir la formation, le renforcement des compétences, l'échange et la diffusion d'informations et de bonnes pratiques.

Ces fonctions sont maintenant bien admises mais demeurent en deçà d'autres déclarations et discussions récentes. La tâche de coordination des AME qui demeure délicate n'est pas mentionnée, tout comme la revendication d'un rôle dans la mise en œuvre du développement

⁸ La décision UNEP/SS/VII/1 précise les fonctions du FMME/GMEF: «(i) Keep under review the world environment situation and develop policy responses in order to ensure that emerging environmental problems of wide international significance receive appropriate and adequate consideration based on sound science; (ii) Provide general policy guidance for the direction and coordination of environmental programmes and make cross-cutting recommendations, in accordance with paragraphs 2 (a) and 2 (b) of General Assembly resolution 2997 (XXVII), to other bodies while respecting the independent legal status and autonomous governance structures of such entities; (iii) Promote international cooperation in the field of the environment and recommend, as appropriate, policies to this end; (iv) Strengthen further the coordination and institutional requirements for international environmental policy in view of the outcome of the World Summit on Sustainable Development and in light of the Malmö Declaration».

durable ou un mandat opérationnel. La définition même qu'a le PNUE de son mandat n'est pas toujours claire et partagée.

D'autre part, selon le rapport d'inspection de 1997, le PNUE a eu tendance à assumer trop de tâches. Il a parfois outrepassé son mandat en omettant d'établir des priorités claires et en entreprenant des projets pour lesquels ses ressources et son expertise étaient insuffisantes, ce qui aurait eu pour effet de nuire à sa crédibilité et à la confiance que lui portaient les bailleurs de fonds. A la suite de ce rapport, la période de 1997-2004 a vu une redéfinition de la mission du PNUE qui a été salubre et a permis de stimuler un nouvel engagement international ; les fonctions de recueil, d'analyse et de diffusion de données sur l'environnement, d'une part, et de catalyseur d'une coordination informelle, d'autre part, semblent jouir d'un large consensus.

La communauté internationale a souligné à maintes reprises que cette fonction de coordination devait respecter l'autonomie des AME. Les tensions ont été très vives entre le PNUE et les AME qu'il administre, ces derniers lui reprochant notamment, à tort ou à raison, d'utiliser son pouvoir administratif (gestion du budget et des nominations) afin de s'ingérer dans le fonctionnement et les politiques des AME.

Comme l'a montré l'expérience de Mostafa Tolba, l'activisme du directeur exécutif est à double tranchant. D'une part, il permet de légitimer l'organisation auprès des OIG, des États et de la société civile ; d'autre part, il peut susciter des réactions négatives de la part d'OIG qui sentent leur domaine d'action menacé ou d'États qui n'aiment pas faire face à des faits accomplis. La création du GIEC/IPCC, des secrétariats, de la CDD, du Comité des représentants permanents (Committee of Permanent Representatives) en tant qu'organe subsidiaire du CA, et celle du FMME/GMEF reflètent la volonté des États de regagner le contrôle de l'agenda international et de la dynamique de la coopération.

Dans sa quête de pertinence (ou de ressources), le PNUE a tenté d'élargir son action aux préoccupations immédiates de la communauté internationale. Mais les pays du G77 ont ouvertement exprimé leurs réticences à voir le PNUE s'occuper trop des questions d'identification, de prévention ou de résolution de conflits. De même, le PNUE tente de se repositionner comme une organisation de développement durable, ce qu'elle n'est pas et ce qui entraîne des tensions avec sa clientèle. Les PED craignent un renforcement du PNUE qui ne serait pas accompagné de l'élargissement de son mandat aux deux autres piliers du développement durable.

Un certain nombre de questions que posait le document soumis par le Canada à la réunion ministérielle de Bergen (septembre 2000) demeurent pertinentes.

- Le mandat de l'organisation devrait-il se limiter à l'environnement ou être étendu au développement durable (et donc aux questions d'environnement locales, au développement social et au développement économique) ? – il semble qu'il y ait consensus pour qu'il se limite à l'environnement.
- Le principal objectif du renforcement du PNUE devrait-il être d'équilibrer l'autorité d'institutions bien établies telles que l'OMC, d'améliorer son fonctionnement ou de préciser son domaine d'action face aux autres organisations existantes (voir infra) ?
- En quoi une approche centralisée ou un changement de statut aiderait-il les autres agences spécialisées à mieux remplir leur mandat ?
- Quel rôle le PNUE devrait-il jouer dans la coordination de la participation de la société civile et dans la mobilisation du monde scientifique et universitaire ?
- L'organisation devrait-elle s'engager plus fortement dans le renforcement des compétences locales et dans le soutien à des projets locaux, ou bien se limiter à construire et à renforcer le cadre juridique international, les normes et les politiques communes ?

- Qu'est-ce qui limite la capacité du PNUE d'exercer son autorité ?
- Devrait-on y regrouper d'autres programmes appartenant à des agences existantes ? Par exemple : fusionner l'OMM et le PNUE ; y rapatrier la COI (International Oceanographic Commission), le programme hydrologique international (International Hydrological Programme) de l'Unesco, les AME qui n'en dépendent pas (CLD, CCNUCC, Traité sur l'Antarctique, pêcheries) ?

Les difficultés du PNUE sont liées à son fonctionnement interne et à sa localisation géographique

Le rapport d'inspection très critique des Nations unies⁹ insistait sur les problèmes administratifs du PNUE que Klaus Töpfer s'est efforcé de résoudre avec l'aide des Parties. Selon le rapport, « Le PNUE n'est pas le seul organe des Nations unies à ne pas être à la hauteur des attentes placées dans son mandat et dans son rôle de coordination, mais la difficulté est aggravée encore par le rôle militant, original et très visible donné à cet organisme, par le manque de ressources toujours plus grave, par les incertitudes concernant son rôle et par l'apparent échec de la direction à présenter aux principaux donateurs, après la CNUED, un message qui les convainque du caractère rationnel des programmes du PNUE et de sa capacité de les mener convenablement [...] En général, le secrétariat du PNUE ne fonctionne pas dans un climat propice à l'efficacité. » (A/51/810).

Le PNUE, du fait de la localisation de son siège à Nairobi, se trouve éloigné des deux autres principaux axes de décision liés à l'environnement : New York-Montréal-Washington (où l'on retrouve l'ONU, le PNUD, la CDD, la Banque mondiale, le FEM, la CDB, le Fonds multilatéral pour l'ozone) et Rome-Genève-Bonn-Paris (FAO, OMC, OMM, UICN, WWF, CCNUCC, CLD, Convention de Bâle, Unesco), bien qu'elle y ait des bureaux régionaux. Cet éloignement du PNUE ne permet pas la synergie nécessaire entre ces différentes institutions et génère des coûts de déplacement importants, ce qui affecte non seulement ses relations avec les autres organisations du système, mais aussi ses relations avec les secrétariats qu'elle abrite, voire entre ses propres divisions. Cet éloignement ne permet pas au PNUE de jouer son rôle de catalyseur qui lui a été confié.

La capacité de Nairobi de fournir des infrastructures et un environnement de travail adéquats, après s'être quelque peu dégradée au cours des années 80-90, s'est notablement améliorée depuis trois ans notamment grâce à l'acquisition d'équipement moderne (liaison satellite). Il n'en reste pas moins que cette localisation accroît ses coûts de fonctionnement et de déplacement.

A la création du PNUE, un certain nombre de personnalités pressenties ont décliné l'offre de travailler pour ce nouveau programme du fait de sa localisation à Nairobi. Incontestablement, 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.

Enfin, sa localisation géographique limite ses capacités de contacts avec les Parties. Seuls environ 88 pays possédaient une représentation diplomatique à Nairobi en 1996, principalement en provenance du continent africain, de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Les pays d'Amérique latine et de l'Asie-Pacifique y sont peu représentés.

OBSERVATIONS

⁹ Rapport du Bureau des services de contrôle interne concernant le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et les pratiques administratives de son secrétariat, y compris l'Office des Nations unies à Nairobi (ONUN) (A/51/810), 27 février 1997.

Les propositions de Klaus Töpfer afin de rétablir un certain ordre au sein du PNUE (renforcement des bureaux régionaux, plus grande implication dans le FEM/GEF et restructuration de l'organisation) ont été très bien reçues par la communauté internationale.

Le PNUE a déjà en grande partie répondu à ce problème en décentralisant plusieurs de ses services. En plus de la création de six bureaux régionaux et de cinq bureaux de liaison, il dispose de divisions et d'unités à Genève et New York, principalement. Paris abrite la Division du Commerce, de l'Industrie et de l'Economie qui possède aussi des bureaux à Genève et Osaka.

Des tensions subsistent entre la nécessité de se rapprocher de ses interlocuteurs (OIG, États, société civile) et la crainte d'une éviction progressive de Nairobi. Ceci conduit l'organisation à organiser des réunions coûteuses à Nairobi, à y centraliser certaines fonctions (le secrétariat de la Convention de Vienne est à Nairobi mais le Fonds du protocole de Montréal à Montréal) et certains groupes à vouloir y rapatrier un certain nombre de fonctions au risque de les affaiblir¹⁰.

Lors des différentes réunions du groupe intergouvernemental de ministres ou de représentants de ministres à composition non limitée sur la gouvernance internationale de l'environnement (IGM), il a été régulièrement rappelé, notamment par le G77, que le siège du PNUE à Nairobi devait être maintenu et renforcé en tant que centre de réunions internationales sur l'environnement.

La solution proposée par certains a donc été de tenter de relocaliser les AME à Nairobi, Genève ou Bonn. Mais la proximité géographique n'assure pas forcément une meilleure collaboration entre les institutions. Les problèmes de synergie entre institutions internationales basées à Genève demeurent. Habitat et le PNUE ne sont pas un exemple de collaboration alors qu'ils partagent les mêmes bâtiments à Nairobi et qu'ils ont été sous la responsabilité ultime du directeur exécutif du PNUE (en tant que représentant du secrétaire général des Nations unies)¹¹ jusqu'en 2001¹².

Si la dispersion géographique des AME crée certaines contraintes que les nouvelles technologies peuvent en grande partie résoudre, pourvu que les infrastructures soient adéquates, elle permet, a contrario, une mobilisation plus vaste des sociétés et autorités nationales, la création de réseaux et une meilleure compréhension des enjeux environnementaux. En d'autres termes, elle évite une certaine ghettoïsation de la coopération internationale en environnement.

De plus, les problèmes des coûts de déplacement sont moins liés à la dispersion géographique des AME qu'à la localisation du PNUE à Nairobi. Nairobi est mal desservie et les coûts de transport élevés comparativement à la majorité des villes européennes, nord-américaines et de plusieurs villes asiatiques.

Cependant, beaucoup d'entreprises fonctionnent sur un système décentralisé, avec un siège social qui n'est pas forcément dans une métropole, sans que cela nuise à leurs performances.

Des ressources financières et humaines limitées, entravant le fonctionnement et nuisant à l'efficacité

La taille du PNUE est volontairement réduite, Il emploie environ 600 personnes dans le monde, ce qui est comparable à la taille de l'OMC, supérieure à l'OMM (environ 200), mais bien inférieure à celles des grandes agences de l'ONU. À titre de comparaison, en 1993 l'Unesco

¹⁰ Voir la question de la relocalisation du secrétariat du GGE/EMG de Genève à Nairobi, soulevée à la session spéciale de Jeju (mars 2004).

¹¹ Voir le rapport du Secrétaire général sur l'environnement et les établissements humains (A/53/463).

¹² La résolution 56/206, de l'AGNU) a transformé en 2001 le Centre des Nations Unies sur les établissements humains (CNUEH) en un organe subsidiaire de l'AGNU, le Programme des Nations unies sur les établissements humains (ONU - Habitat). Il est dirigé par Mme Anna Kajumulo Tibaijuka, nommée directrice exécutive du CNUEH le 31 juillet 2000.

comptait 2 523 personnes, la Banque mondiale 4 188, l'OMS 1 576, le PNUD 2 161, et la FAO 3 710.

Le budget annuel du PNUE oscille autour de 100-120 millions de dollars (toutes sources confondues). Le PNUE possède quatre sources de financement différentes: le FNUE, les fonds d'affectation spéciale (*trust funds*) et l'appui aux fonds d'affectation spéciale (*trust funds support*), les contributions de contreparties (ou réservées, *counterpart funds*) et une contribution régulière fournie par l'ONU. En 2003, environ 4 % du budget total du PNUE provenait du budget régulier des Nations unies, 39 % du FNUE, 17 % de *counterpart funds* qui ciblent des activités précises, généralement en partenariat avec des États, et 40 % des fonds en fiducie. De plus, le PNUE gère 280 millions de dollars (pour la période 2002-2003) pour des projets financés par le FEM.

Alors que son programme de travail augmentait de façon substantielle, les années post-Rio ont vu un déclin important du budget du FNUE jusqu'en 2001, pour augmenter légèrement par la suite.

Évolution du budget du FNUE (en millions de USD)

1992	1996	1999	2000	2001	2002	2003
63,7	45,5	49,5	49,5	40,9	43,9	47,8

Quatre pays (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne) représentent environ la moitié des contributions et une vingtaine plus de 95 % du total. Cette concentration, et le fait que les contributions soient volontaires, contribuent à l'instabilité des ressources financières de l'organisation.

Le budget du PNUE est insuffisant pour lui permettre d'accomplir les activités mandatées par le CA et le niveau des contributions réelles est difficile à prévoir en raison de retards de paiements ou d'engagements non tenus. Selon Jacqueline Aloisi de Lardere, ancienne directrice du PNUE-DTIE, il faudrait au moins tripler le budget global du PNUE afin qu'il puisse simplement accomplir les missions qu'on lui a confiées (Lepeltier, 2004). Ceux qui dénoncent cette situation en soulignent les implications suivantes :

- le budget est insuffisant pour une mise en œuvre efficace de son mandat et de ses programmes ;
- la précarité des crédits du PNUE est un obstacle à une programmation à long terme ;
- l'importance des contributions volontaires et dédiées réduit la marge de manœuvre du PNUE et conforte le sentiment que son financement s'apparente davantage à de la philanthropie qu'à une obligation sérieuse envers l'environnement et les populations qui en dépendent.

Ceci conduit à détourner une partie de l'énergie des agents du PNUE de leur mission première, pour la consacrer à la recherche de financement (Lepeltier, 2004 : 83).

Face à cette situation, la Déclaration de Malmö (2000) demande que l'assiette financière du PNUE soit élargie et la prévisibilité des contributions améliorée¹³. La même année, la résolution 55/200 de l'AGNU « underlines the need for sufficient financial resources, on a stable and predictable basis, to ensure the full implementation of the mandate of the Programme ». Et, en 2001, la décision UNEP 21/21 souligne que « Stable, predictable and adequate funding is a

¹³ «UNEP's ...financial base broadened and made more predictable» (UNEP/GC21/3).

prerequisite for improved governance and should constitute a central aspect of deliberations on improving international environmental governance ».

Malgré l'adoption, en 2002 d'une échelle indicative (un État membre peut contribuer sur la base d'une échelle indicative de contribution ou toute autre base qu'il identifie) visant à élargir la base des contributions au FNUE et à en améliorer la prévisibilité, la concentration des bailleurs de fonds demeure.

En 2003, à l'issue de leur réunion à Paris en préparation du Sommet d'Évian, les ministres de l'environnement du G8 ont rappelé « la nécessité pressante d'améliorer la situation financière du PNUE, qui continue d'être confronté à l'insuffisance et au manque de prévisibilité de ses ressources, en lui fournissant un financement plus prévisible, en diversifiant ses sources de financement, en utilisant les ressources de manière plus efficace et efficiente, et en mobilisant davantage les ressources du secteur privé et des autres groupes majeurs ».

OBSERVATIONS

Si l'Europe, l'Amérique latine et l'Asie occidentale ont des contributions relativement stables dans le temps, celles de l'Amérique du Nord et de l'Asie pacifique ont diminué de près de 50 %. Il convient donc d'analyser les causes de ce désengagement, avec une analyse plus fine pays par pays. Les États-Unis sont un acteur clef, à cet égard.

La communauté internationale a une faible idée du retour sur investissement qu'elle reçoit. Les États-Unis, l'UE et le Japon ont souligné qu'une solution à long terme aux problèmes de financement du PNUE passait par une amélioration de la confiance des gouvernements dans la capacité du PNUE de livrer la marchandise : les bailleurs de fonds en veulent pour leur argent.

Il n'est pas clair que le déclin financier du PNUE s'inscrive dans un contexte général de réduction des flux financiers internationaux en faveur de l'environnement. Le financement pour l'environnement a augmenté après 1992. Dans la mesure où il existe une multitude de sources de financement¹⁴, un recensement de ces sources, de leurs allocations et de leur nature devrait être un préalable à toute discussion et proposition de réforme. On sait que le budget des AME a augmenté rapidement. Si le financement total pour l'environnement demeure bien en deçà de ce qui serait souhaitable, il demeure substantiel (plusieurs milliards de dollars en projets et frais d'administration) tout en restant difficile à évaluer car il est dispersé dans de multiples organisations qui ne chiffrent pas toutes leurs activités dans un domaine d'action dont la définition elle-même varie. Toutefois, les demandes envers les bailleurs de fonds ne vont cesser de croître, alors que la communauté internationale se concentre sur les activités de mise en œuvre (voir les récentes discussions budgétaires de la CdP-9 de la CCNUCC et de la CdP-7 de la CDB).

Dans certains cas, l'absence des États-Unis de certains accords (ex. CDB) entraîne un fardeau plus élevé pour les parties et limite le fonctionnement de ces accords (réunions de groupes de travail ou d'experts non financées, postes non comblés ; difficultés de séparer le budget de la convention cadre du budget du protocole, etc.).

Hormis les réticences des gouvernements (parfois dues à des facteurs bureaucratiques internes, tels que la source de la contribution financière à l'OIG ou à l'AME), une autre cause profonde du manque de ressources tient au faible attrait des investissements environnementaux pour le secteur privé qui n'y voit que des gains à court terme limités. Ceci est dû au fait que les retours sur investissement sont inférieurs aux coûts encourus, ou difficiles à évaluer, ou à long terme, ou distribués largement dans la société, alors que les coûts, eux, sont concentrés (Labelle, 2001).

¹⁴ Aide publique au développement, OIG, AME, fonds multilatéraux (fonds du CCNUCC, de l'ozone), FEM, allègement de la dette, apports de capitaux privés, sources non traditionnelles de financement, financement par l'intermédiaire du secteur non gouvernemental et apports de capitaux intérieurs.

Il n'existe pas de mécanisme qui permettrait de hiérarchiser les types de financement par source ni de moyen de suivre les investissements dans un domaine donné (par exemple, l'eau). La coordination au niveau national et institutionnel est essentielle.

Les PED ont toujours demandé la création de fonds séparés pour les AME, dans l'espoir (souvent vain) de stimuler le financement des programmes qui les intéressent et de pouvoir en contrôler l'utilisation. La création du FEM en 1991 représentait une première tentative de centralisation des mécanismes de financement comme réponse partielle à la dispersion des fonds.

L'action du FEM repose sur ses trois agences d'exécution traditionnelles (PNUD, PNUE, Banque mondiale), auxquelles se sont ajoutées en 2002 des agences de mise en oeuvre, les quatre banques régionales de développement ainsi que la FIDA, la FAO et l'Onudi. Il est le mécanisme financier principal de la CDB et de la CCNUCC, et un mécanisme financier important de la Convention POPs, de la CLD et du protocole de Montréal (pour la Russie et les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale). Son domaine d'activité couvre également la protection des eaux internationales (notamment la gestion des eaux transnationales) et des activités intersectorielles. La troisième reconstitution du FEM, conclue en 2002, s'élève à 2,970 milliards de dollars américains pour l'exercice 2003-2006.

Depuis sa création, le rôle du FEM/GEF n'a fait que s'affirmer et il est un facteur important de coordination et joue un rôle de plate forme d'échange d'information.

Les dysfonctionnements du régime de l'environnement

Hormis les problèmes du PNUE, les défaillances du système les plus fréquemment mentionnées comprennent (1) la fragmentation ; (2) l'absence de coordination entre les AME et les dangers d'incohérence entre les différents instruments disponibles ; (3) le fardeau trop lourd des réunions et des demandes en provenance d'institutions multiples ; (4) les relations entre régimes, par exemple, le faible poids du régime de l'environnement face au régime commercial ; (5) le manque d'efficacité du régime actuel.

Fragmentation et chevauchements institutionnels

La fragmentation assume des formes variées : dispersion des mandats, dispersion géographique, surabondance de normes et règles juridiques (face au manque de mise en œuvre et à l'évolution du contexte scientifique, politique et normatif, on signe de nouveaux accords tout en conservant les anciens), absence de coordination entre secrétariats, fragmentation des normes et concepts devant guider l'action, incohérence entre les agendas du commerce et de l'environnement, forums multiples où une même question est débattue, etc.

La fragmentation du système de gouvernance internationale l'environnement est généralement perçue de manière négative ; elle met l'accent sur le fait que trop d'institutions internationales s'occupent d'environnement : plus de trente agences et programmes de l'ONU, auxquels s'ajoutent les organisations hors ONU.

De plus, les différents AME ont encouragé le développement de communautés épistémiques (ou en sont le produit) qui ont intérêt à maintenir un système hautement « compartimentalisé » (Charnovitz, à paraître).

Cette fragmentation reflète quatre éléments :

- le manque de consensus international sur les priorités, les normes et les modes d'action. Il n'y a pas de consensus sur la définition des problèmes et des solutions appropriées ;
- l'évolution historique de ces questions : les premières institutions datent de la fin du 19^e siècle (OMM) ; le champ de l'environnement actuel a été investi progressivement par des organisations créées en réponse à d'autres préoccupations ;

- la volonté des États de maintenir leur souplesse d'action. La fragmentation leur permet de cibler leur action et de choisir le forum dont les priorités, les normes, la distribution du pouvoir politique et le mode de fonctionnement correspondent à leurs préférences/objectifs et susceptibles de fournir une caisse de résonance importante à leurs préoccupations ;
- l'incapacité ou le manque de volonté des différentes institutions internationales de travailler ensemble.

La coordination est le Saint-Graal du système des Nations unies depuis sa création. On peut relever les récents développements suivants dans le domaine de l'environnement. À la fin de 2001, le Comité administratif de coordination de l'ONU (CAC) devient le Conseil de coordination des chefs de Secrétariats des Nations unies (United Nations System Chief Executives Board (CEB) for Coordination) et deux comités créés en 2000 (le High Level Committee on Programmes, HLCP, incluant le développement durable) et le High Level Committee on Management, HLCM) remplacent définitivement les cinq organes subsidiaires permanents du CAC. Cette nouvelle structure devait permettre au CEB de s'adapter plus facilement aux besoins en matière de coordination au sein du système. Les comptes-rendus du CEB mettent typiquement l'accent sur le besoin de cohérence et de flexibilité, la mise en œuvre nationale et les partenariats, sans recommander de nouvelles structures.

Pour répondre aux préoccupations plus particulières du PNUE en matière de coordination, l'AGNU, en 1999, a également mis sur pied le Groupe de gestion de l'environnement (GGE/EMG)¹⁵. Présidé par le directeur exécutif du PNUE, le GGE rassemble les agences spécialisées, les programmes et les fonds des Nations unies, ainsi que les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, les institutions de Bretton Woods et l'OMC. Son mandat est de trouver des solutions concrètes aux enjeux importants et émergents et d'encourager les actions conjointes. Le GGE doit identifier les domaines qui requièrent une coordination interagences et former des groupes thématiques appropriés. Il sert également de forum où ses membres peuvent s'exprimer sur les différents sujets d'intérêt commun et identifier la direction politique à donner à la résolution des problèmes.

Les AME ont aussi accéléré leurs activités de coordination, parfois facilitées par la coopération scientifique (par exemple, entre la CDB et la CCNUCC). Elles ont adopté des accords de coopération visant à faciliter l'échange d'information, l'accueil d'observateurs (CDB et Ramsar, CDB et CCNUCC) ou le développement de programmes communs (Ramsar-CDB) ; mais les effets de la plupart de ces accords demeurent limités. Les conventions de Rio ont récemment créé un Joint Liaison Group afin de faciliter leur communication mutuelle et de coordonner leurs actions. Le groupe a identifié quelques thèmes transversaux aptes à susciter des synergies, notamment le développement et le transfert de technologies, l'éducation et la sensibilisation, la recherche et la surveillance, avec la forêt comme premier objet d'attention. La proposition avancée par le secrétariat de la CDB à la CdP-7 (2004) de créer un partenariat mondial pour la biodiversité pourrait s'inscrire dans le même souci de coordination, dans l'esprit du partenariat signé entre le PNUE et le FEM.

OBSERVATIONS

La fragmentation institutionnelle entraînerait diverses conséquences dont les plus importantes sont l'absence de coordination et de cohérence et un fardeau administratif, humain et financier trop lourd.

¹⁵ Résolution 54/217 du 22 décembre 1999. Le GGE/EMG n'est pleinement opérationnel que depuis la création d'un secrétariat en 2003, basé à Genève. Pour plus de précisions sur ses activités, voir document UNEP/GCSS.VIII/5/Add.2 (13 février 2004).

Il est important de reconnaître qu'actuellement, la diversité des institutions reflète non seulement la diversité des enjeux environnementaux mais aussi celle des points de vue et des intérêts, l'engagement des acteurs se faisant davantage en fonctions de la nature des problèmes que de la distribution de la puissance.

Absence de coordination et faible cohérence entre AME

Les AME sont des institutions particulières dont la forme, le statut, la nature juridique et les moyens varient beaucoup. Elles sont dites « autonomes » dans la mesure où elles ne sont pas des OIG à part entière mais sont néanmoins distinctes des Parties à un accord, possèdent leur propre pouvoirs législatifs (la Conférence des parties), des organes subsidiaires (dont au moins un organe de conseil scientifique), un secrétariat et, souvent, un système de suivi de la mise en œuvre. Leur nombre s'est multiplié depuis une vingtaine d'années ; la création d'un AME est devenue pratiquement la règle lors de la conclusion de traités importants dans le domaine de l'environnement.

Ces AME ont eu du mal à coopérer, même ceux issus d'un même processus et qui reflètent des philosophies similaires (ex. conventions de Rio et développement durable) ou ceux qui touchent à un même domaine (ex. biodiversité).

De plus, certains sont en train de redéfinir leur mission (par exemple, Ramsar se transforme en convention de l'eau), ce qui complique davantage les efforts de coordination, chacun cherchant à clairement définir son domaine d'action avant de participer à des efforts de coordination susceptibles de le remettre en question.

Ceci entraîne une concurrence entre AME pour un financement limité, et des chevauchements de mandats entre AME et OIG traditionnelles (dans le domaine de l'eau, de la forêt, de l'agriculture, des droits de propriété intellectuelle, etc.), sources de gaspillages de ressources et de blocages politiques (duplication des organes subsidiaires ; forum shopping).

Une source de tensions continues qui handicapent tout effort de développement de politiques efficaces face aux problèmes à l'échelle mondiale provient parfois des approches différentes, voire contradictoires, qui émanent de différentes CdP ou organisations¹⁶.

Ces incohérences peuvent provenir des gouvernements eux-mêmes qui adoptent des positions dans un forum qui vont à l'encontre de celles qu'il sont adoptées dans un autre (ex. CCNUCC et CDB). Ceci peut provenir du fait que les chefs de délégation ou les représentants nationaux émanent de ministères différents. C'est évident depuis toujours lorsqu'on oppose les institutions financières internationale (IFI) aux OIG (d'où l'espoir – vain – que les réunions de la CDD puissent aussi attirer aussi bien les ministres de l'Environnement que les ministres des Finances ou de la Coopération internationale), mais ce manque de cohérence se retrouve aussi entre AME.

Cette fragmentation illustre et renforce une approche disparate des problèmes d'environnement qui complique la gestion des questions multisectorielles. L'accroissement des chevauchements potentiels entrave la quête de synergies entre ces différents accords.

OBSERVATIONS

Les questions de cohérence sont au cœur des réflexions des juristes qui aspirent à une construction rationnelle de la réalité, à travers des accords qui couvrent tous les sujets dans des champs distincts et représentent des normes complémentaires. La CDB reflète en partie ce désir, mais l'aspiration d'unification sous une seule bannière qu'elle pouvait représenter auprès des juristes s'est rapidement envolée. D'un point de vue politique, on peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence et les impacts de telles aspirations. Le fait que des accords représentent des normes ou des approches différentes n'est pas en soi, un gage de manque d'effectivité et encore moins de légitimité.

¹⁶ Pour des exemples d'incohérences juridiques, voir Wolfrum et Matz (2003).

Le débat sur la fragmentation recouvre des aspects distincts qui n'appellent pas la même appréciation. On doit séparer la fragmentation des normes et des règles et la fragmentation institutionnelle.

La fragmentation des normes et des règles s'explique par la diversité des objets et l'absence de consensus sur les priorités et les principes qui devraient sous-tendre le régime de l'environnement. Quant à la fragmentation institutionnelle, elle reflète largement les décisions conscientes des États désireux de garder le contrôle de la dynamique internationale des négociations.

Il serait également utile de bien cerner la nature du problème. Quand on parle de fragmentation, on peut faire référence à une dispersion institutionnelle ou à un chevauchement de mandats. Le fait que de nombreuses institutions possèdent des bureaux chargés de l'environnement, (une douzaine de bureaux s'occupent des changements climatiques, par exemple), n'est pas négatif en soi ; bien au contraire, c'est une preuve de succès car cela peut refléter l'intégration (*mainstreaming*) de ces préoccupations dans les activités des organisations ou, à tout le moins, la nécessité de se doter des moyens de dialoguer avec les autres organisations sur ce sujet (UNU, 2002).

La fragmentation n'est pas nécessairement négative. Dans la mesure où elle témoigne de la diversité des enjeux environnementaux et de l'absence de consensus normatif, elle favorise l'apprentissage collectif car elle permet d'expérimenter diverses solutions aux problèmes. Les AME ont fait preuve d'une grande capacité d'innovation. Cette fragmentation peut aussi promouvoir l'équité et la légitimité du système en fournissant de multiples points de participation et d'influence. Enfin, les États peuvent aussi y trouver leur compte et profiter de la souplesse d'action qu'elle procure.

La fragmentation et le chevauchement de mandats ne caractérisent pas seulement la GIE. D'autres enjeux mondiaux sont régis par une disparité d'institutions sans que cela pose un problème majeur. La question des échanges commerciaux est placée sous la responsabilité de plusieurs institutions internationales, l'OMC, l'OMD (organisation mondiale des douanes) et la Cnuced et fait l'objet de multiples accords régionaux (Alena, ZLEA, Mercosur). Cette diversification d'institutions n'a jamais été présentée comme un facteur d'inefficacité. La raison tient à l'existence d'un consensus sur les normes et les règles du régime commercial, consensus qui n'existe pas (encore) dans le cas de l'environnement, et à l'existence d'une hiérarchie et d'une division du travail claires. Enfin, les organisations qui veulent coopérer trouvent les moyens de le faire.

Un fardeau trop lourd pour les parties ?

Selon la décision UNEP/GCSS.VII/1 (2002), la prolifération des réunions et des ordres du jour des AME impose un fardeau croissant aux gouvernements qui rend difficile leur participation efficace. La prolifération des dispositions institutionnelles, des réunions et des programmes de travail imposerait aux gouvernements une lourde charge en termes à la fois humains et financiers, et accroîtrait les inégalités entre délégations.

La myriade d'accords taxe les administrations nationales. Même les membres de l'UE ont des difficultés à suivre toutes les conventions dans un domaine donné (par exemple biodiversité), a fortiori les PED.

Les AME sont négociés en une multitude d'endroits différents. Depuis 1995, les CdP de la CCNUCC se sont tenues à Berlin, Genève, Kyoto, Bonn, Buenos Aires, La Haye, Marrakech, New Delhi, Milan, et celles de la CDB à Djakarta, Buenos Aires, Bratislava, Nairobi, La Haye et Kuala Lumpur, auxquelles s'ajoutent les réunions des groupes de travail. Cette tendance s'accroît. Alors que les réunions de l'OSASTT/SBSTTA de la CDB se tenaient régulièrement à Montréal, la prochaine aura lieu à Bangkok.

Les PED n'ont pas les ressources leur permettant d'envoyer à toutes ces réunions un nombre suffisant de diplomates et d'experts qualifiés. Même les plus gros PED (et quelquefois

les pays développés) doivent parfois faire appel au personnel de leur ambassade locale (s'il sont représentés dans ce pays) pour négocier des accords complexes. Par exemple, la tâche d'ajuster et d'amender la liste des substances chimiques contrôlées par le protocole de Montréal lors de la réunion d'Helsinki en 1989, fut confiée à l'ambassadeur de l'Inde en Finlande (Rajan, 1997).

L'accent placé aujourd'hui sur la mise en œuvre des accords existants conduit à une multiplication de réunions qui nécessitent une expertise technique et diplomatique importante. Par exemple, un État désireux de suivre activement le développement et la mise en œuvre de la CDB entre la 7^e (2004) et la 8^e (2006) CdP devra participer aux réunions internationales suivantes (sans compter, les réunions techniques) :

- deux réunions de l'organe subsidiaire scientifique ;
- deux réunions du groupe de travail à composition non limitée sur les aires protégées ;
- une réunion du groupe de travail à composition non limitée sur l'article 8(j) ;
- deux réunions du groupe de travail à composition non limitée sur un régime pour l'accès et le partage des avantages ;
- une réunion du groupe de travail à composition non limitée sur la mise en œuvre de la convention ;
- une réunion des parties au protocole de Cartagena ;
- une réunion de chaque groupe de travail à composition non limitée créé par le protocole de Cartagena.

Cette liste exclut toutes les autres réunions, dans d'autres forums internationaux, sur des sujets liés à la CDB (congrès mondial de l'UICN, réunions de la FAO et de l'OIBT, CITES, CMS, WHC, etc.).

La prolifération des accords s'accompagne d'une prolifération des obligations et des procédures administratives. Les Parties se sont plaintes de la multiplication des rapports. Certains efforts ont été entrepris pour remédier à cette situation (par l'intermédiaire du WCMC, par exemple) mais des problèmes demeurent. Quarante-huit AME demandent une surveillance de la qualité de l'environnement. La soumission d'un rapport est obligatoire dans 81 % des cas et volontaire dans 19 %. Dix-sept pour cent des AME exigent un rapport annuel, 19 % un rapport biennal et 2 % un rapport triennal (Haas, 2002).

Le faible taux de soumission des rapports nationaux constitue un problème. Par exemple, seuls douze pays importateurs industrialisés (sur 21) et trois pays producteurs (sur 25) soumièrent les données requises sur la production et le commerce de bois d'œuvre dans le cadre de l'accord international sur les bois tropicaux de 1983 ; seuls 38 % des États industrialisés et 19 % des PED soumièrent un rapport en 1989 dans le cadre de la CITES ; 30 % des signataires des conventions Marpol (presque tous des pays industrialisés) ont soumis les rapports prévus, 60 % dans le cas de la Convention de Londres de 1972 sur le déchargement de matières dangereuses en haute mer (Sand, 1992 : 13). En juin 2001, un tiers des Parties à la CDB n'avaient pas encore soumis leur premier rapport dû en 1998, et seules 8 % remirent leur rapport de 2001 à temps ; elles étaient 56 % en octobre 2003, soit 29 mois plus tard. Les principales contraintes citées concernent le manque de ressources, des problèmes administratifs et la complexité des rapports demandés.

Un problème supplémentaire provient du manque de fiabilité des rapports soumis. Les AME, pour la plupart, n'ont pas l'autorité d'engager un dialogue avec les Parties sur le contenu de ces rapports, Leur utilisation comme outils d'apprentissage et de renforcement des compétences est donc limitée.

OBSERVATIONS

Ce n'est pas parce qu'il y aura centralisation de l'autorité qu'il y aura moins de réunions et que celles-ci auront lieu là où cette autorité est située, du moins tant que l'agenda et les normes sont conflictuels et qu'autant de réunions sont financées volontairement. De plus, leur

caractère de plus en plus technique signifie qu'une délégation permanente ne suffirait pas à la tâche, même si elle pourrait être très utile.

La multiplication des réunions n'affecte qu'une petite partie des AME et reflète la complexité des questions en jeu. Un système plus centralisé n'aurait pas nécessairement moins de réunions puisqu'elles reflètent les besoins associés à la mise en œuvre des accords.

Les réunions ont une fonction de socialisation et de mise en réseau importante et les participants à ces réunions sont plus diversifiés qu'on ne pense. La participation des fonctionnaires centraux, plutôt que des membres d'une délégation permanente, évite l'isolement diplomatique des questions d'environnement, encourage la diffusion de l'information, des normes et des préoccupations de la communauté internationale au sein des États membres et facilite l'accès des autres acteurs du système aux décideurs nationaux.

Un effort, sans doute insuffisant, a été fait pour organiser les réunions les unes à la suite des autres (*back to back*) afin de réduire les coûts, mais les bénéfices de tels arrangements ne dépassent guère la réduction des coûts de l'organisation hôte.

La solution aux problèmes d'embouteillage réside dans une coordination plus grande au sein du GGE/ ou de la CDD. En ce qui concerne le fardeau des PED, il faut distinguer entre le fardeau financier et le fardeau humain. Sur le plan financier, la participation des PMA est généralement financée par les bailleurs de fonds. Cependant, ce financement est imprévisible et erratique, ce qui peut causer un problème de continuité. Quant aux ressources humaines, c'est une réelle contrainte pour certains, le produit d'un choix pour d'autres dont les priorités sont ailleurs. Une des principales difficultés tient moins au manque absolu de ressources qu'à une faible circulation de l'information au sein d'un pays, à l'absence de mobilisation des ressources existantes et aux difficultés à préparer une position nationale face aux enjeux internationaux qui tiennent compte de l'expérience et des priorités

Les relations entre régimes

Une des critiques formulées à l'encontre des AME vise son manque d'outils contraignants en cas de différends entre deux parties, que ce soit au sein d'un même régime ou bien entre deux régimes.

La référence pour beaucoup d'auteurs est le mécanisme d'examen des politiques commerciales et l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, le plus élaboré et contraignant des accords multilatéraux (Dunoff, 2001)

La mise en œuvre des AME est fondée sur l'engagement volontaire des parties prenantes et en majorité dépourvue de capacité de contrainte par la sanction. Les normes environnementales relèvent du droit « programmatoire » (*soft law*). L'article 27 de la CDB précise qu'« en cas de différend entre Parties contractantes touchant l'interprétation ou l'application de la présente Convention, les Parties concernées recherchent une solution par voie de négociation » (art. 27.1) et que « si les Parties concernées ne peuvent pas parvenir à un accord par voie de négociation, elles peuvent conjointement faire appel aux bons offices ou à la médiation d'une tierce Partie » (art. 27.2). En dernier ressort, comme nombre d'AME, la CDB renvoie « la soumission du différend à la Cour internationale de Justice » (art. 27.3.b).

Von Moltke (2001) indique que l'ORD de l'OMC a été extrêmement sollicité, avec plus de 230 plaintes entre le premier janvier 1995 et le 2 mai 2001 alors que la CIJ n'as jamais eu à traiter de conflits liés à un AME.

OBSERVATIONS

La spécificité des AME de ne pas avoir recours à un système de sanctions contraignant a permis qu'un plus grand nombre de pays y adhère et favorise la négociation. La mise en œuvre des AME repose en premier lieu sur la coopération, la conciliation en cas de conflit et

l'incitation au respect des obligations. En cas de différends, la majorité des AME prévoit une procédure d'arbitrage qui repose sur l'accord des deux Parties en conflit à vouloir le régler. Si elle peut être facilement évitée, cette procédure favorise la recherche de consensus et la coopération plutôt que l'affrontement juridique. L'effet de réputation (*name and shame*) sur lequel misent les AME va de pair avec une plus grande transparence et une reconnaissance importante des ONG. Cette approche a cependant des limites comme le montre le cas de la CCNUCC.

L'ORD de l'OMC est critiqué pour son opacité et son déséquilibre entre pays en termes de compétences et de ressources. Pour beaucoup d'observateurs, cette critique remet en question la légitimité des l'OMC dans son ensemble. La mise en place d'une institution du type ORD dans les AME aurait pour effet de multiplier les cadres internationaux contraignants. Dans l'ORD de l'OMC, le plaignant est une partie qui estime que le pays importateur incriminé ne respecte pas les règles de libre échange administrées par l'OMC. Dans le cas des AME, qui porterait plainte ? Comment prouver que l'efficacité, en termes d'atteinte des objectifs des AME, de la politique de la partie incriminée n'est pas conforme à l'AME ?

Les relations entre le régime de l'environnement et le régime commercial

Il n'existe pas, dans le cadre de l'OMC, d'accord portant spécifiquement sur l'environnement, mais plusieurs accords de l'OMC contiennent des dispositions touchant à des préoccupations environnementales (préambule de l'OMC, articles X et XX du GATT, SPS, OTC, ADPIC, accord sur l'agriculture).

Le préambule des accords de Marrakech, qui instituent l'OMC, reconnaît que les rapports dans le domaine commercial et économique devraient permettre « l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ».

En 2001, la déclaration de Doha réaffirme dans son paragraphe 6 l'engagement des pays « à maintenir et à préserver un système commercial multilatéral ouvert et non discriminatoire, et à œuvrer en faveur de la protection de l'environnement et de la promotion du développement durable ».

Le paragraphe 31 de la déclaration de Doha mentionne explicitement les AME et convient de négocier, « sans préjuger de leur résultat [...] la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM). [...] Les négociations seront sans préjudice des droits dans le cadre de l'OMC de tout Membre qui n'est pas partie à l'AEM en question ». Ce paragraphe invite à négocier les procédures d'échange de renseignements régulier entre les Secrétariats des AME et les Comités de l'OMC pertinents, ainsi que les critères pour l'octroi du statut d'observateur.

De plus le paragraphe 51 de la déclaration de Doha estime que « le Comité du commerce et du développement et le Comité du commerce et de l'environnement serviront chacun, dans le cadre de leurs mandats respectifs, d'enceinte pour identifier les aspects des négociations relatifs au développement et à l'environnement, et pour débattre de ces aspects, afin d'aider à atteindre l'objectif visant à ce que le développement durable soit pris en compte d'une manière appropriée. »

Concernant le cas particulier de règlement des différends à l'OMC qui pourraient survenir au sujet des mesures commerciales appliquées en vertu d'AME, le Comité commerce et environnement de l'OMC estime qu'une meilleure coordination des politiques entre les responsables de la politique commerciale et les responsables de la politique environnementale au niveau national pourrait aider à prévenir ces situations. Un premier pas à été fait au niveau

international en accordant aux secrétariats le statut d'observateur à certaines sessions de l'OMC

En cas de différend, les membres de l'OMC sont convaincus que le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation permettrait de traiter tous les types de problèmes qui se posent dans ce domaine, y compris les affaires qui requièrent le concours d'experts en matière d'environnement. Certains gouvernements ont malgré tout souhaité une clarification des règles de l'OMC afin d'éviter les conflits à l'avenir.

Le débat commerce-environnement est sorti de l'enceinte de l'OMC pour gagner les AME (protocole de Cartagena) mais également des forums plus larges, tels que le SMDD de Johannesburg.

Le lien entre le régime de l'environnement et le régime commercial a fait l'objet d'une vaste littérature essentiellement centrée sur les liens entre les AME et l'OMC. La grande force de l'OMC est de rassembler les principaux accords commerciaux et de posséder une procédure de résolution des disputes obligatoire et contraignante. Chargée de favoriser des échanges commerciaux sur la base de normes claires et consensuelles, cette nouvelle organisation fit redouter une prédominance des normes commerciales sur les normes environnementales au moment où les AME s'appuient eux-mêmes de plus en plus sur des mesures commerciales¹⁷. La création de l'OMC en 1995 a donc été l'occasion pour certains acteurs de relancer le débat sur la gouvernance internationale dans le domaine de l'environnement et d'appeler à la création d'une OME qui ferait contrepoids à l'OMC.

La possibilité existe donc que des mesures indispensables à la mise en œuvre et au respect des obligations d'un AME soient invalidées par l'ORD. Trois problèmes potentiels sont généralement identifiés du point de vue de l'OMC :

- l'application des mesures commerciales d'un AME à un État non partie à cet accord mais membre de l'OMC. Si deux États sont parties à un AME, ils appliquent entre eux des mesures commerciales prévues et conformes aux obligations librement consenties. L'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC n'a donc aucune raison d'être saisi. Le problème se pose lorsqu'un des États n'est pas partie à l'AME et se voit imposer des restrictions commerciales par une partie à cette AME ;
- l'imposition de barrières non tarifaires au nom de la protection de l'environnement. L'adoption de normes environnementales contraignantes peut être interprétée par les partenaires commerciaux comme une mesure de protectionnisme vert. Dans le cadre de l'OMC, trois différends ont abouti à l'adoption de rapports de groupes spéciaux et de rapports de l'Organe d'appel. À l'occasion de ces différends, trois critères ont été progressivement introduits par les groupes spéciaux et par l'Organe d'appel afin de déterminer si une mesure est une restriction déguisée au commerce international : (i) le critère de la publicité, (ii) l'examen de l'application d'une mesure comme équivalant aussi à une discrimination arbitraire ou injustifiable, et (iii) l'examen de « la conception, [d]es principes de base et [de] la structure révélatrice » de la mesure en question ;
- l'utilisation par un pays de critères liés aux procédés et méthodes de production (PMP) d'un produit. L'OMC interdit aux pays importateurs d'imposer des normes sur les PMP à ses partenaires commerciaux. Or, la nécessité du changement de nos modes de production et de consommation a été soulignée à Rio et les politiques

¹⁷ Trente et un AME sont concernés selon l'OMC (voir OMC, « Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected Multilateral Environmental Agreements », WT/CTE/W/160.Rev.2, TN/TE/S/5, 25 April 2003) mais cinq AME sont particulièrement importants : Convention de Bâle, Cites, protocole de Montréal, convention de Rotterdam, protocole de Cartagena.

environnementales nationales concernent, pour des raisons d'efficacité économique et écologique, de plus en plus les modes de production des produits. Ce principe de l'OMC va donc, à long terme, à l'encontre d'une certaine efficacité environnementale.

La subordination effective d'un des ces deux groupes de normes à l'autre a fait l'objet de vives discussions lors de la négociation du protocole de Cartagena et du Plan de mise en oeuvre adopté par le SMDD. Le compromis du protocole de Cartagena, réaffirmé à Johannesburg, a été d'affirmer le soutien mutuel de ces deux groupes de normes, sans que l'on sache très bien comment cela pourrait être mis en pratique. Le Comité commerce et environnement de l'OMC, qui travaille sur cette question depuis 1995, n'a pas encore fourni de réelles conclusions. La question de la hiérarchie des normes se pose donc avec acuité.

Cette situation est d'autant plus préoccupante pour de nombreux AME qu'ils ne disposent pas du statut d'observateur au sein des instances de l'OMC. Le CCE a permis à des représentants du PNUE et des AME d'assister à ses réunions, tel que mentionné dans la déclaration de Doha (art. 31 ii), mais uniquement sur une base ponctuelle.

OBSERVATIONS

Comme le rappelle l'UE, « La politique environnementale multilatérale devrait être élaborée dans les instances environnementales multilatérales, et non à l'OMC, selon les compétences et le mandat respectifs de chaque organisme » (OMC TN/TE/W/39 art. 7). De plus, le principe du soutien mutuel implique que les deux corps de règles, OMC et AME, jouissent d'un statut égal au regard du droit international. Les instances environnementales multilatérales sont condamnées à prendre en compte l'évolution de l'OMC, et inversement.

Les travaux du Comité commerce et environnement de l'OMC sont fondés sur les deux principes suivants :

- le domaine de compétence de l'OMC se limite au commerce. En d'autres termes, s'agissant de l'environnement, l'OMC a uniquement pour tâche d'examiner les questions qui se posent lorsque des politiques environnementales ont des effets notables sur le commerce. L'OMC n'est pas un organisme de protection de l'environnement ; ses membres ne souhaitent pas qu'elle intervienne dans l'élaboration des politiques environnementales nationales ou internationales, ni dans l'établissement de normes environnementales. D'autres organisations spécialistes des questions environnementales sont plus compétentes en la matière ;
- si le Comité constate l'existence de problèmes, les solutions qu'il adopte doivent contribuer au maintien des principes du système commercial de l'OMC.

Les normes commerciales de l'OMC s'élaborent sur la base des textes des accords et de la jurisprudence établie par les Groupe spéciaux ou par l'Organe d'appel. L'absence de clarté de la question, associée à l'incertitude législative de n'importe quel conflit entre les règles de l'OMC et d'un AME susceptible d'être amené à l'ORD, ouvre un espace de discussion politique et de négociation important.

Les mesures commerciales prises au nom d'un AME n'ont pas encore été contestées à l'OMC. Keer (2002) attribue cette situation au faible volume de commerce international couvert par les mesures commerciales des AME. La menace d'un tel conflit peut cependant ressortir aux vues des dernières évolutions de la convention de Washington (Cites). La liste établie par la Cites intègre de plus en plus des secteurs économiques importants, tels que la pêche et le bois.

La demande pressante de l'OMC, ainsi que d'autres acteurs du commerce international, de créer une OME révèle surtout ses difficultés à travailler avec le régime environnemental international actuel.

Le recours à des mesures commerciales au sein des AME se généralise et peut être perçu comme une réaction logique à la nature transfrontalière des enjeux environnementaux et de l'activité économique. L'attention croissante portée au problème du commerce illégal fournit une autre raison d'avoir recours à ces mesures commerciales¹⁸.

Enfin, dépeindre l'OMC comme essentiellement opposée aux mesures commerciales en faveur de l'environnement est profondément inexact. L'OMC a montré qu'elle était ouverte aux restrictions commerciales dans la mesure où elles ne sont pas de nature protectionnistes, comme l'ont montré les cas thons-dauphins et crevettes-tortues). De plus, comme le rappelle l'UE, « les États qui sont à la fois parties à un AEM et Membres de l'OMC devraient normalement s'attacher à honorer de façon cohérente les obligations contractées dans ces deux instances, en interprétant les règles pertinentes de façon à éviter tout conflit potentiel entre ces deux types d'obligations. Les organes juridictionnels font de même » (OMC TN/TE/W/39 art. 39).

Le CCE estime qu'une meilleure coordination des politiques entre les responsables de la politique commerciale et les responsables de la politique environnementale au niveau national pourrait aider à prévenir ces situations. Il est par ailleurs peu probable que des problèmes surgissent à l'OMC au sujet de mesures commerciales convenues et appliquées entre les parties à un AME. Toutefois, en cas de différend, les membres de l'OMC sont convaincus que le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation permettrait de traiter tous les types de problèmes qui se posent dans ce domaine, y compris les affaires qui requièrent le concours d'experts en matière d'environnement. Certains gouvernements ont malgré tout souhaité une clarification des règles de l'OMC afin d'éviter les conflits à l'avenir.

Le manque d'efficacité du régime actuel

Pour certains observateurs, le problème principal est l'incapacité du régime actuel à modifier le comportement des États et à résoudre des problèmes d'environnement. Les difficultés sont de quatre ordres : (i) l'aggravation des indicateurs, (ii) la difficile mise en œuvre des AME, (iii) les défauts d'observance (respect des obligations) et, selon les PED, (iv) le reniement des engagements des pays du Nord à Rio.

Malgré les institutions et politiques développées depuis la prise de conscience de l'importance des problèmes environnementaux par la communauté internationale dans les années soixante-dix, les indicateurs environnementaux continuent de se dégrader, comme le montrent les rapports du PNUE, de certaines AME (CDB) ou de l'OCDE. Hormis plusieurs succès incontestables (ozone, pluies acides, problèmes locaux des pays industrialisés, certaines espèces menacées, trafic des déchets dangereux, immersion des déchets), la majorité des écosystèmes continuent de se dégrader, compromettant ainsi leur capacité future de fournir leurs services aux communautés qui en dépendent.

Face à la dégradation des indicateurs et à l'interdépendance croissante des vulnérabilités magnifiée par la mondialisation, les réponses institutionnelles internationales ont été incomplètes : tous les milieux, toutes les menaces ne sont pas couverts (ex. ressources halieutiques – où il n'y a pas d'accord global –, forêts), ou le sont de manière inadéquate (accords impuissants et inefficaces qui n'incitent pas les gouvernements, les acteurs externes et l'administration à investir dans l'environnement et à respecter leurs obligations) ou de façon incohérente.

¹⁸ On estime que le marché noir des produits interdits par un AME (protocole de Montréal, Cites, Convention de Bâle) est deuxième en importance après le trafic de stupéfiants

L'ineffectivité du régime prend aussi la forme d'un défaut de mise en œuvre et d'observance¹⁹. Pour ce qui est de la mise en œuvre, on déplore souvent que de nombreuses Parties n'aient pas mis en place les instruments nationaux appropriés (législation, réglementations, administration) ou intégrés les objectifs des conventions dans leurs plans de développement économiques et sociaux.

D'autre part, « La plupart [des AME] ne prévoient pas de mécanisme de sanction en cas d'inexécution, ni ne comportent de véritable système de surveillance » (Lepeltier, 2004 : 84). Le degré d'observance serait donc faible. La simple soumission de rapports pose des difficultés (dans le cas du protocole de Montréal, l'attention portée à ce problème a radicalement changé cette situation). L'observance des obligations plus complexes est encore plus problématique. Les raisons qui expliquent les défauts d'observance vont du manque de volonté au manque de capacités, en passant par l'ignorance des obligations ou la simple inadvertance. A ce titre, les PED, plus que d'autres éprouvent des difficultés à faire face à leurs obligations.

En fait, si la plupart des AME comporte une procédure de règlements des différends, ces instruments n'ont pas été utilisés. L'option de remplacement a été de créer des systèmes multilatéraux dont le protocole de Montréal fournit un des premiers exemples.

La situation des AME varie sur ce point. Certaines conventions ont créé un système de suivi de la mise en œuvre (Cites, CLD, CCNUCC), alors que d'autres n'en possèdent pas encore (CDB). Les protocoles imposant des exigences précises, chiffrées et strictes, possèdent un système formel, plus souvent axé sur le dialogue que sur la sanction (ex. protocoles de Montréal et de Cartagena). La Convention de Stockholm (POPs), LRTAP et la Convention d'Espoo possèdent aussi un processus d'évaluation de la conformité. Ces procédures peuvent être basées sur la confrontation et un débat contradictoire (*adversarial*) ou sur l'aide aux « contrevenants » à travers le renforcement des capacités.

Peu d'AME, hors les protocoles, ont l'autorité d'entamer un dialogue avec les parties sur la base de leurs rapports. Peu (hormis la Cites) peuvent faire appel à un système de surveillance indépendant des données fournies par les États eux-mêmes dans leurs rapports. La question se pose de savoir si les secrétariats de conventions devraient assumer un tel rôle. Les tentatives initiales de la CLD sur ce point, se sont heurtées à une vive opposition des parties.

Les questions qui demeurent difficiles portent sur le rôle des ONG, l'utilisation de sanctions (commerciales ou non) et l'adoption ou non de procédures différentes pour les pays industrialisés et les PED (un modèle de sanctions – *enforcement* – pour les premiers, et un modèle d'assistance et d'accompagnement – *assistance* -- pour les seconds).

À sa réunion de Cartagena (2002), le FFME/GMEF a adopté des lignes directrices volontaires sur le respect des obligations des AME (UNEP/GCSS.VII/4/Add.2).

Enfin, les pays du Sud soutiennent que le plus grand défaut du régime actuel est qu'il n'a pas permis ou facilité la tenue par le Nord de ses engagements de Rio (financement additionnel, transferts de technologie) ou du cycle de l'Uruguay. Ceci provoque manque de confiance, cynisme et soupçons face aux déclarations de bonnes intentions du Nord sur l'APD, la fourniture de ressources additionnelles, les transferts de technologie ou les questions commerciales (barrières non tarifaires, subventions, Adpic)²⁰.

¹⁹ Par mise en œuvre, on entend la traduction des obligations internationales en instruments nationaux de politique publique (par exemple l'adoption d'une législation de réduction d'émissions), tandis que l'observance fait référence à la conformité entre les obligations encourues et le comportement national (telle que la diminution effective des émissions). Observance, conformité et respect des obligations sont utilisés ici comme synonymes de l'anglais *compliance*.

²⁰ Partie intégrante de la CNUED et de nombreux AME, les transferts de technologie sont largement restés lettre morte. Deux initiatives sont cependant à noter: la récente mise en place du système TTCLEAR de la CCNUCC et la négociation en cours d'un plan stratégique intergouvernemental pour le renforcement des compétences et le soutien technologique (Intergovernmental Strategic Plan for Capacity Building and Technology Support) sous la direction du PNUE.

OBSERVATIONS

Le problème de la gouvernance de l'environnement ne peut se réduire à la question de la sanction : la conformité (ou observance) est un piètre indicateur de l'efficacité d'un régime puisque les États décident souvent de signer des accords contraignants quand ils les respectent déjà ou quand ils pensent que les coûts de conformité sont minimes, ou quand ces accords incluent des clauses échappatoires qui fournissent la souplesse d'action nécessaire ; le taux d'observance n'est un bon indicateur ni du taux de mise en œuvre ni de l'effectivité des accords puisqu'un État peut être conforme sans n'avoir rien fait (voir, par exemple, le taux d'émission de GES par la Russie suite à la récession économique des années quatre-vingt-dix). Les changements de comportement effectifs importent plus que la stricte conformité.

L'absence de mesures de sanctions contraignantes a permis à un plus grand nombre de pays d'adhérer aux AME.

Les critères d'une gouvernance renouvelée

Ces critères seront simplement explicités. Ils ne sont pas mutuellement exclusifs et sont liés davantage au fonctionnement du système et à ses extrants qu'aux éventuels résultats observés.

Les critères de Bergen

La communication que le Canada a fait circuler à la réunion ministérielle informelle de Bergen, en septembre 2000²¹, se penchait particulièrement sur l'efficacité des AME. Ce document identifiait quatre objectifs qui devraient structurer toute tentative de renforcement institutionnel :

- cohérence (*coherence*) – les AME doivent se renforcer mutuellement et pouvoir identifier les synergies possibles dans la réalisation de leurs objectifs. Les instruments juridiques et politiques doivent être cohérents ;
- coordination (*coordination*) – éliminer les dédoublements de fonctions, promouvoir un agenda commun, partager l'information, promouvoir des approches communes afin de minimiser les gaspillages de ressources ;
- conformité (*compliance*) – évaluer le respect des obligations ; renforcer les mécanismes d'observance ; identifier et surmonter les obstacles au respect des obligations ;
- renforcement des compétences (*capacity-building*) – fournir des ressources techniques et financières nécessaires ; évaluer les besoins de façon plus centralisée ; évaluer les liens entre compétences et conformité.

Équité, efficacité et légitimité

Équité, efficacité et légitimité sont des critères classiques du débat sur la gouvernance mondiale (Jacquet *et al.*, 2002). Ils sont cependant revendiqués de façon individuelle et ont leur propre dynamique et évolution.

L'équité a été pleinement reconnue à Rio à travers le principe de responsabilité commune mais différenciée. C'est une revendication traditionnelle des PED qui, considérée au départ comme un partage de la charge et des responsabilités environnementales, est élargie

²¹ Gouvernement du Canada, «International Environmental Institutions: Where from Here?» a Discussion Paper, Bergen Informal Ministerial Meeting, 15-17 September 2000.

maintenant aux aspects procéduraux des négociations multilatérales (élaboration de l'ordre du jour, élaboration de l'agenda, etc.).

La légitimité, qui tient à l'évolution des formes de souveraineté nationale et aux modes de négociation et de prise de décision, est une des préoccupations particulières de l'Union européenne. Les critiques très fortes lors des négociations à l'OMC ont remis en cause la légitimité des négociateurs (quelle légitimité ont les fonctionnaires internationaux ou nationaux ?) mais aussi des enceintes de négociation (dans quelle mesure les OIG outrepassent-elles leur mandat ?). La participation de parlementaires ou de la société civile aux délégations et aux préparations des négociations est une réponse à la crise de légitimité et a aussi bien été promu par le gouvernement américain (sous Clinton) que par l'UE ou le Canada.

L'efficacité est un des critères portés depuis longtemps par les États-Unis pour revendiquer des changements dans le mode de gouvernance du système des Nations unies en général et la mise en œuvre des AME en particulier. La nécessité d'une efficacité économique pour atteindre les objectifs environnementaux semble maintenant faire consensus.

Les attributs d'un système de gouvernance efficace

L'efficacité d'un système de gouvernance peut se définir de plusieurs façons : en termes de mise en œuvre, de conformité, d'impacts sur le comportement des acteurs, de réalisation des objectifs du régime, de résolution du problème ou d'impacts sur d'autres valeurs (telles que l'équité). Alors que les discussions internationales l'abordent du point de vue de la réalisation des objectifs du régime ou de la résolution du problème d'environnement, les juristes insistent sur la conformité et les politologues privilégient les impacts sur les comportements (Le Prestre, 2001b).

Cette efficacité est elle-même liée à la présence d'un certain nombre de caractéristiques reliées essentiellement au processus de coopération. Pour que l'environnement s'améliore, les comportements doivent changer ; et pour que ceux-ci changent, les institutions internationales doivent renforcer leurs déterminants. La réforme du système de gouvernance de l'environnement devrait notamment renforcer les facteurs suivants liés à l'efficacité d'un régime :

- identification – la capacité d'identifier les problèmes d'environnement émergents ;
- onclusion – la capacité de mobiliser les acteurs nationaux et internationaux pertinents (États, OIG, ONG, secteur privé, réseaux, etc.) et de représenter et d'intégrer dans les discussions une diversité de perspectives culturelles²² ;
- intégration – dans sa dimension verticale, c'est la réconciliation des attentes du régime et des demandes et besoins locaux (y compris un processus de communication avec les décideurs d'une part, et les acteurs de terrain d'autre part) ; dans sa dimension horizontale, elle fait référence à l'harmonisation des politiques, des normes et des fonctions associées à différents régimes ;
- ingéniosité – la capacité de stimuler la recherche de solutions novatrices aux problèmes de coopération et la capacité de reconnaître et de gérer les arbitrages entre ces solutions ;
- construction d'un consensus – la capacité de façonner une définition consensuelle du problème, de la direction à prendre et des moyens de s'y rendre ;
- apprentissage – la capacité de modifier ses objectifs et les moyens utilisés en fonction de l'évaluation des résultats des actions antérieures et de l'évolution des connaissances et des normes (souplesse et capacité d'adaptation) ;

²² Le 4^e pilier du développement durable dont la Francophonie fait la promotion.

- légitimité – ce facteur possède trois volets : (i) la responsabilité (y compris la transparence) ; (ii) le renforcement de la capacité des parties prenantes de prendre part aux différentes phases des politiques publiques internationales ; (iii) la capacité des petits États et des PED de participer aux négociations et à la mise en œuvre du régime.

OBSERVATIONS

Ces trois approches sont loin d'être mutuellement exclusives et vont du général (EEL) au particulier (4C). Si les critères de Bergen s'appliquent essentiellement à l'action des AME, les deux autres s'appliquent aux différentes négociations internationales.

Certains critères sont interdépendants mais leur poids respectif peut être différent. Ainsi, Le Prestre fait de la légitimité un des facteurs d'efficacité alors que l'approche EEL les traite au même niveau tout en reconnaissant leur interaction. Les critères de coordination et de cohérence sont contenus dans la fonction «intégration» des sept facteurs d'efficacité.

Enfin, le critère de conformité n'est sans doute pas aussi important qu'on le pense.

Les principes des PED

Pour leur part, les PED ont clairement identifié les principes qui, selon eux, devraient présider à toute discussion des avantages et des inconvénients de toute réforme. Ces principes comprennent :

- le contexte doit être le développement durable ;
- le principe de responsabilités communes mais différenciées doit demeurer un élément central de la coopération internationale en environnement ;
- équité – toute réforme doit assurer la participation réelle des PED au système de gouvernance (dans la gestion des fonds, par exemple)
- la réforme de la gouvernance doit promouvoir le renforcement des compétences (afin de faciliter la mise en œuvre des accords et le développement de politiques nationales).

Les options proposées

Différentes options de réforme de la gouvernance internationale dans le domaine de l'environnement ont été proposées au cours des dernières années sans qu'un consensus ne se dégage. La manière dont elles sont présentées peut les faire apparaître comme concurrentes : soit on élargit le mandat du FEM, soit on crée une OME ; soit on renforce le PNUE, soit on crée un tribunal de l'environnement. Or, ces options ne correspondent pas à des niveaux de changement et d'action équivalents. Renforcer le mandat du FEM est une chose, créer une institution centralisée de type OME une autre ; l'un n'empêche pas l'autre. Certaines options peuvent être développées en parallèle et offrir une synergie intéressante. Il est tout à fait possible d'imaginer une certaine fusion entre les mandats du PNUE et du PNUD qui aille de pair avec un renforcement du FEM et la création d'un tribunal de l'environnement.

Le PNUE a identifié huit options de réforme de la gouvernance internationale de l'environnement. Cependant, le processus IGM (2001-2002) a stipulé que le processus de réforme devait être graduel et s'inscrire dans le cadre général du développement durable. Ces options sont :

- la transformation et le renforcement du PNUE ;
- une utilisation plus poussée de l'Assemblée générale ou de l'Écosoc ;

- la création d'une organisation mondiale de l'environnement ;
- la transformation du Conseil de tutelle ;
- une certaine intégration entre le PNUD et le PNUE ;
- l'élargissement du mandat du FEM ;
- le renforcement de la Commission du développement durable ;
- la création d'un tribunal international de l'environnement.

Certaines options ont fait l'objet d'une vaste littérature, la création d'une OME étant celle qui domine largement les autres dans ce domaine. Les solutions les plus souvent proposées avancent un modèle centralisé.

La liste du PNUE ne comprend pas l'ensemble des propositions faites dans les différents forums au cours des dernières années. Le *clustering* (regroupement) ainsi que le renforcement des secrétariats des AME sont des options qui, bien que non identifiées, ont fait l'objet de présentations dans des réunions organisées par le PNUE. Le *clustering* a été discuté dans le cadre du processus IGM mené par le PNUE en 2001 et fait l'objet d'un projet pilote engageant les conventions sur les substances chimiques. D'autres options présentées dans les documents de synthèse du PNUE, telles que la fusion du PNUE et du PNUD, demeurent peu développées et semblent avoir été rapidement abandonnées. Le Tribunal pénal international de l'environnement²³ et la création d'une OME²⁴ ont fait l'objet de campagnes de la part d'ONG.

Le modèle institutionnel centralisé

L'idée d'une institution centralisée²⁵ visant à gérer les problèmes environnementaux à l'échelle de la planète n'est pas nouvelle puisque, dès les années 1970, Georges Kennan proposa la création d'une Agence internationale de l'environnement (Kennan, 1970) et Lawrence David Levien parla le premier d'une OME créée sur le modèle de l'OIT en 1972. En 1989, la Déclaration de La Haye²⁶ sur l'environnement appelle à l'instauration d'une autorité supranationale : « Within the framework of the United Nations, new institutional authority, either by strengthening existing institutions or by creating a new institution which, in the context of the preservation of the earth's atmosphere, shall be responsible for combating any further global warming of the atmosphere and shall involve such decision making procedures as may be effective even if, on occasion, unanimous agreement has not been achieved ». A l'occasion du Sommet de Rio, Sir Geoffroy Palmer, Premier ministre de Nouvelle-Zélande, demande une révision des statuts du PNUE et la création d'une organisation internationale de l'Environnement (OIE). Plus récemment, les gouvernements français, allemand et sud-africain ont demandé la création d'une OME²⁷.

²³ Pétition lancée par l'Equipe Cousteau lors de la Conférence de l'Organisation internationale de biopolitique intitulée: « Résoudre la crise écologique. La nécessité de créer un tribunal pénal international de l'environnement » à Athènes, le 22 janvier 2001.

²⁴ Par exemple, « Appel à la création d'une organisation mondiale de l'environnement » par l'association Agir pour l'environnement(2003).

²⁵ Par OME, nous entendons organisation mondiale de l'environnement, Organisation internationale de l'environnement ou organisation globale de l'environnement.

²⁶ Signée par les pays suivants: Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Côte d'Ivoire, Égypte, Espagne, France, Hongrie, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Jordanie, Kenya, Malte, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Sénégal, Suède, Tunisie, Venezuela et Zimbabwe.

²⁷ « Le moment est venu de relancer le projet d'Autorité mondiale pour fédérer les actions entreprises et pour en assurer la synergie. » (p.7) (Jacques Chirac. Discours à l'occasion du 20e anniversaire de l'IFRI. Paris, 4 nov., 1999. Ministère des affaires étrangères) et Lionel Jospin lors d'une rencontre de la Banque mondiale à Paris, 2000.

Rio+5, quoique très discret, a été l'occasion d'une déclaration conjointe en faveur de la création d'une OME du chancelier allemand Helmut Kohl, du président sud africain Thabo Mbeki, du Premier ministre singapourien Goh Chok Tong ainsi que du président brésilien Fernando Henrique Cardoso²⁸.

En septembre 2000, à l'aube du processus préparatoire du SMDD, après Jacques Chirac en 1998²⁹, Renato Ruggiero de l'OMC en 1999, et Sir Leon Brittan, Lionel Jospin appela de ses vœux la création urgente d'une Organisation mondiale de l'environnement. Dominique Voynet, ministre de l'environnement dans le gouvernement Jospin, annoncera pour sa part qu'elle utilisera la présidence française à l'Union européenne pour lancer l'idée de la création d'une OME (Voynet, 2000). En décembre 2000, le Conseil européen des ministres de l'environnement exprima son intérêt à promouvoir la création d'une OME et adopta une résolution en ce sens (2321ème session du Conseil, 18/19 décembre 2000, Bruxelles)

Au SMDD, plusieurs hommes politiques, hauts fonctionnaires et ONG prirent publiquement partie pour la création d'une OME. La proposition de la Fondation Heinrich Böll en faveur d'une OME s'appuie sur un principe d'équilibre des forces au sein du système onusien (et non seulement entre le système de l'ONU et l'OMC) : « No system of checks and balances can be installed unless organizations like the ILO, the WHO, and the WTO are joined by an environmental organization of equal standing » (Sachs *et al.*, 2002 : 65).

Différentes architectures institutionnelles ont été proposées, avec plus ou moins de précisions sur leur mode de fonctionnement et leur mandat. Lodefack et Whalley (2002) ont identifié 17 propositions d'OME mais qui peuvent être ramenées à trois types différents d'organisation (Biermann, 2000 : 31) : le premier s'inspire d'un modèle de coopération, le deuxième d'un modèle centralisé et le troisième d'un modèle hiérarchique. Ces trois modèles peuvent être perçus comme trois phases distinctes d'un processus évolutif à partir de l'actuel PNUE. On passerait ainsi d'un modèle de coopération à un modèle centralisé avant d'accéder à un modèle hiérarchique (Biermann & Bauer, à paraître).

Esty et Ivanova ont notamment appelé à la création d'une organisation de l'environnement globale (GEO) qui s'occuperait exclusivement des problèmes à l'échelle mondiale, à l'identification des lacunes juridiques et politiques et à la détermination des domaines d'investissement prioritaires.

Modèle de coopération

Dans ce modèle, l'OME côtoierait les institutions actuelles plus ou moins décentralisées, que ce soit les AME ou les organisations internationales spécialisées dont les activités ont des liens avec l'environnement, telles que la FAO, le PNUD, l'UNESCO, l'OMS ou la banque mondiale. Cette OME serait issue d'une transformation du PNUE en organisation internationale à part entière, disposant d'une personnalité juridique, de son propre budget, d'une procédure de prise de décision autonome, d'une augmentation notable de son personnel et de moyens financiers accrus.

Elle pourrait être créée sur le modèle de l'OMS ou bien sur celui de l'Organisation internationale du travail (OIT/ILO) ou de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT/WTO) où les délégations nationales sont multipartites.

²⁸ Annonce d'Helmut Kohl, le 23 juin 1997, à l'occasion de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies: «[. . .] Global environmental protection and sustainable development need a clearly-audible voice at the United Nations. Therefore, in the short-term, I think it is important that cooperation among the various environmental organizations be significantly improved. In the medium-term this should lead to the creation of a global umbrella organization for environmental issues, with the United Nations Environment Programme as a major pillar.»

²⁹ Discours de Jacques Chirac à l'occasion du Congrès de l'Union mondiale pour la Nature, 3 novembre 1998 à Fontainebleau.

Cette OME fonctionnerait comme une unité de coopération, et non de coordination, et permettrait d'élaborer des normes environnementales qui seront utilisées par d'autres organisations internationales. Biermann fait cependant remarquer que la création d'une telle OME implique une éventuelle perte de compétence de certaines autres institutions des Nations unies, telles que la FAO, l'UNESCO ou l'Unido, même si elle n'impliquerait pas le changement de statut légal des AME ou des organisations spécialisées des Nations unies (Biermann, 2000).

Modèle centralisé

Le modèle centralisé vise une refonte totale du système actuel fondé sur des institutions construites autour d'un enjeu ou d'un problème spécifique. Il vise une intégration des différentes institutions internationales liées à l'environnement dans un cadre commun et sous l'autorité d'une seule conférence des ministres.

Ayant toujours pour point de départ le PNUE, cette option vise à le faire évoluer vers une organisation de type OMC, c'est-à-dire ayant pour base un accord de création qui contient un certain nombre de principes généraux et de règles coordonnant l'organisation et ses relations avec les différents AME.

Pour qu'une telle OME soit crédible, elle devra, au même titre que l'OMC, embrasser dans ses principes des aspects plus larges et internationalement reconnus, tels que le droit au développement, le droit souverain sur les ressources naturelles nationales, le principe de responsabilité commune mais différenciée, la lutte contre la pauvreté, etc.

Les différents AME placés sous la houlette de cette OME auraient le statut d'accords multilatéraux³⁰ ou plurilatéraux³¹ et les différentes conférences des parties des AME transformées en sous-comités de l'OME. L'OIT, dont le secrétariat administre les nombreuses conventions sur le travail, ou l'OMPI, créée en 1967 afin de regrouper toutes les conventions sur la propriété intellectuelle sont deux modèles d'organisation potentiels, bien que leur domaine soit bien plus étroit que celui de l'environnement (UNU, 2002).

Le rôle de cette OME serait d'élaborer des normes et des procédures uniques à l'ensemble des AME : procédure de prise de décision, rapports nationaux, système de règlement des différends, code de bonne conduite, système de renforcement des capacités et des transferts technologiques, etc.

Sa faisabilité et sa légitimité reposeraient en partie sur la mise en place d'un système de prise de décision à la double majorité. Ce système comparable à celui utilisé par le protocole de Montréal ou le FEM requiert une majorité des deux tiers, incluant la majorité simple au sein des pays développés et des pays en développement.

Deux modèles ont été avancés.

- Celui de l'OIT : Les différentes conventions sont administrées par une seule institution, l'OIT. L'OIT dispose, pour fonctionner, de trois institutions principales qui toutes intègrent le principe de base de l'Organisation, le tripartisme (gouvernement, employeurs, travailleurs) (i) la Conférence internationale du travail qui se réunit chaque année, (ii) le Bureau international du travail qui est le secrétariat permanent de l'Organisation internationale du travail et (iii) le Conseil d'administration qui tient normalement deux sessions par année à Genève. Ce dernier prend les décisions relatives à la politique de l'OIT. Il élabore le programme et le budget qu'il soumet à la Conférence pour adoption. Il élit le Directeur général. Il se compose de 28 membres gouvernementaux (14 membres employeurs et 14 membres travailleurs). La structure de l'OIT

³⁰ dont la ratification est obligatoire pour tout nouveau membre de l'OME

³¹ Les nouveaux membres ont le choix de ratifier ou non ces accords.

représente un bon compromis entre universalité et efficacité (Biermann et Bauer, à paraître).

- Celui de l'OMPI : l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle a été établie par l'ONU en 1967 avec pour mandat d'administrer les questions de propriété intellectuelle reconnues par les États membres des Nations unies. Aujourd'hui, l'OMPI administre vingt et une conventions. Les pays membres ne sont pas tenus de reconnaître l'ensemble des conventions et il n'existe aucun système de suivi de la mise en œuvre des conventions. Si l'OMPI est le modèle le plus utile à la création d'une OME, il a des limites dans la mesure où il est adapté à un champ bien plus restreint que les enjeux environnementaux (UNU, 2002).

Modèle hiérarchique

Le modèle hiérarchique est représenté par une autorité mondiale pour la protection de l'environnement global³² bénéficiant de pouvoirs contraignants à l'encontre des États qui échouent dans la mise en œuvre des différentes normes environnementales et dont les décisions seront prises à la majorité. Cela pourrait être le conseil de sécurité des Nations unies dont les membres, en 1992, déclarèrent que « la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerres et de conflits armés. D'autres menaces, de nature non militaire à la paix et à la sécurité internationales trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire ou écologique. »(S/PV 3046, 143, 31 janvier 1992). Certains éléments juridiques indiquent que le mandat du conseil de sécurité pourrait être réinterprété afin d'intégrer dans ses préoccupations les aspects non traditionnels des atteintes à la paix et à la sécurité. Par cette déclaration, les membres du Conseil de sécurité indiqueraient que la non conformité aux AME pourrait tomber sous la coupe de l'article 39 de la charte des Nations unies et autoriser ainsi des mesures de rétorsion à l'encontre des pays visés

Soutiens et opposant à une OME

Chaque génération a vu un scientifique être le promoteur d'une OME : Lawrence David Levien proposa le premier une version assez élaborée de ce que devrait être une OME en 1972 (Levien, 1972). En 1992, à l'occasion du Sommet de Rio, les critiques à l'encontre du PNUE (Brenton, 1994) donnèrent une base scientifique aux propositions politiques de création d'une OME³³. Avec la création de l'OMC en 1994 et le débat sur les relations entre commerce et environnement, Dan Esty devint le nouveau porte-parole en faveur d'une OME puis par la suite d'une Organisation pour l'environnement global. Il fut à l'origine d'une série d'études qui conclurent la nécessité d'un changement institutionnel et il lança, en 1998, le Environmental Governance Project à l'université Yale³⁴. Parallèlement aux travaux de Dan Esty, plusieurs chercheurs tels que C. Ford Runge, Rudolf Dolzer, Peter Haas, John Kirton, ou John Whalley et Ben Zissimos travaillèrent à défendre la création d'une OME sous une forme ou une autre.

Les ONG ont une attitude ambivalente face à la création d'une OME. Certaines ONG se sont mobilisées sur la question de la gouvernance internationale dans le domaine de l'environnement surtout à travers des pétitions en faveur de la création d'une OME ou d'un TIE. Ces pétitions, qui n'ont pour l'instant pas eu d'impacts significatifs au niveau international, ressortent

³² Aussi appelé environnement à l'échelle mondiale.

³³ Proposition de Sir Geoffrey Palmer, Premier ministre de Nouvelle Zélande.

³⁴ <http://www.yale.edu/geddialogue/>

régulièrement en fonction de l'actualité car elles sont complaisamment relayées par les médias qui aiment les solutions simples aux problèmes complexes³⁵.

Les ONG qui, pour l'essentiel, sont des associations de défense de l'environnement, ont lancé plusieurs initiatives en parallèle et aucun leadership particulier ne semble émerger au niveau international. Les ONG des pays les plus engagés dans le débat sont les plus actives mais leur rayonnement dépasse péniblement le niveau national.

Les États, en dehors de leur implication dans le processus du PNUE, ont régulièrement fait des déclarations sur le sujet en valorisant presque à chaque fois une option centralisatrice de type OME, à l'exception notable des États-Unis. Cela ne veut pas dire que l'ensemble des pays soit pour une OME mais que ceux qui s'expriment publiquement sur le sujet tendent à promouvoir cette option. Les PED sont divisés sur la question.

Deux pays se démarquent, la France et l'Allemagne, mais de manière distincte et non coordonnée. L'Allemagne, à travers les déclarations du Chancelier Kohl (lors du Sommet du G7 à Denver en 1997) mais aussi via le mandat donné au comité consultatif allemand sur le changement global (WBGU)³⁶ de réfléchir aux aspects institutionnels de l'architecture internationale dans le domaine de l'environnement. En décembre 2000, le WBGU a donc remis son rapport annuel intitulé *World in Transition—New Structures for Global Environment Policy* (WBGU 2000) dans lequel il recommande que le gouvernement fédéral s'appuie sur le SMDD pour lancer des éléments de réformes structurelles de l'organisation de la politique environnementale des Nations unies. Dans leur rapport, les scientifiques proposent la constitution d'une « Alliance de la terre » comportant trois piliers : l'évaluation, l'organisation et le financement. Le PNUE devrait être renforcé de sorte qu'il puisse à l'avenir être transformé en OME et être au cœur de cette alliance. Si dès 1997, le gouvernement allemand a préconisé l'établissement d'une organisation internationale de l'environnement, elle a, à travers le rapport du WBGU, apporté des éléments scientifiques solides à sa proposition et fournit un document de références sur la question (WBGU, 2000).

Plusieurs scientifiques s'élevèrent contre la création d'une OME et certains militèrent en faveur d'autres options. On peut mentionner Konrad von Moltke qui, en proposant les options de *clustering*, voulut relancer le débat sur la gouvernance internationale dans le domaine de l'environnement sur de nouvelles bases, et Calestous Juma, ancien secrétaire exécutif de la CDB qui, dans les colonnes du *Financial Times*, fit valoir un certain nombre d'arguments contre la création d'une OME. Philippe Le Prestre apporta sa contribution au sujet en plusieurs occasions et tout en proposant un renforcement du système actuel, critiqua le manque de rigueur et d'objectivité du débat. Adil Najam (2004), Sebastian Oberthür (2004) ou Frank Biermann (2004) s'opposèrent aussi à la création d'une OME. Pour ce dernier, « This GEO concept is technically problematic, potentially unfair, and difficult to implement. First, the terms 'global environmental problems' or 'global commons' are hard to define in a legal-political context. Second: UNEP addresses at present all forms of environmental problems, from the local to the global levels. The creation of a GEO, based on UNEP, would thus either entail the restriction of the current universal mandate of UNEP, or it would require the establishment of some parallel international entity for local environmental issues. A

³⁵ La dernière en date fait suite à la marée noire de l'Erika et est signé par plusieurs personnalités françaises. Cf. <http://www.agirpourenvironnement.org/campagnes/c16.htm#3>

³⁶ Créé en 1992 par le gouvernement fédéral en tant qu'organisme consultatif indépendant, le WBGU fait directement rapport au gouvernement fédéral et est soutenu administrativement alternativement, sur une base bisannuelle, par le ministère fédéral de l'éducation et de la recherche (BMBF) et le ministère fédéral de l'environnement, de la conservation de nature et de la sûreté des réacteurs (BMU). Le Conseil soumet des recommandations sur la recherche et les problèmes d'environnement à l'échelle mondiale et publie des rapports spéciaux dans le contexte d'événements particuliers, tels que les conférences sur le climat à Berlin (1995) ou de Kyoto (1997 et 1998).

number of successful UNEP programmes, such as the UNEP Regional Seas Programme, would entirely fall out of the purview of such a 'global' organization » Biermann (2004).

Plusieurs États se sont clairement opposés à la création d'une OME. Le G77 craint que des normes environnementales fortes et contraignantes soient une entrave au développement. Le Canada et États-Unis ont aussi exprimé leurs doutes (pour le premier) ou leur opposition (pour le second) face à un tel concept.

Le PNUE (2001), qui prône un renforcement de son mandat et de ses moyens financiers a rappelé, au cours du processus de Cartagena, que la prudence est de mise en termes de changement institutionnel³⁷ (UNEP/SS/VII/1).

OBSERVATIONS

Pour ses promoteurs, une OME devrait être en mesure de limiter les problèmes de fragmentation, de manque de coordination et de dédoublement des activités et améliorer les transferts technologiques et financiers vers les PED.

Si la proposition d'une OME précède la création de l'OMC, elle a été présentée par la majorité de ses défenseurs comme un contrepoids essentiel à l'OMC et aux agences spécialisées de l'ONU qui permettrait de défendre les enjeux environnementaux à l'agenda international d'une seule voix.

Mais lors de la création de l'OMC, le régime commercial évoluait déjà depuis plus de 50 ans. Elle repose donc sur une idéologie claire qui bénéficie d'un soutien politique important, ce qui n'est pas le cas pour l'ensemble des enjeux environnementaux globaux. Il n'existe pas de paradigme environnemental dominant comparable au libre échange. De plus, beaucoup de conflits potentiels entre OMC et AME ne sont pas de nature commerciale mais révèlent des conflits entre différentes priorités environnementales et différentes solutions aux problèmes environnementaux (Victor, 1999).

Dans la mesure où des conflits potentiels existent entre les régimes commerciaux et environnementaux, la création d'une OME plus puissante pourrait exacerber ces conflits plutôt que faciliter leur résolution.

De nombreux États sont réticents à l'idée de donner plus de pouvoir à une institution internationale chargée de l'environnement. Comme le souligne Calestous Juma (2000) : « Drawing on their experiences with the World Bank and the International Monetary Fund, many developing countries are concerned that a new environmental agency would only become another source of conditions and sanctions ». Dans ces conditions, il est difficile de conclure qu'une telle organisation pourrait parler d'une seule voix.

Une organisation centralisée, en devenant le lieu unique des tractations environnementales entre les acteurs du système international risque de voir disparaître lors de marchandages, certaines thématiques actuellement portées par un accord spécialisé. La multiplication des forums indépendants de négociation garantit *a minima* le maintien des différents enjeux environnementaux sur la scène internationale.

La transparence et la participation des acteurs de la société civile sont une des sources de la légitimité des AME. Il existe des réseaux d'acteurs de la société civile très différents d'une AME à l'autre et la création d'une OME posera la question de l'intégration de l'ensemble de ces acteurs dans son fonctionnement.

Un PNUE renforcé

Les propositions de renforcement du PNUE visent à lui permettre de s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées. Deux options ont été proposées pour renforcer les ressources et

³⁷ « A prudent approach to institutional change is required »

l'autorité du PNUE : transformer le PNUE « en une institution spécialisée à part entière » (UNEP, 2001), ce qui implique de négocier une charte ; renforcer le PNUE sans changement légal de son statut (Tarasofsky, 2002).

La première option vise à créer une agence spécialisée des Nations unies sur les bases du PNUE, qui devrait alors être dissout par son assemblée générale. Cette agence spécialisée permettrait d'améliorer la gouvernance des problèmes globaux et à l'échelle mondiale, de développer et mettre en œuvre des normes communes, et d'accroître les transferts financiers et technologiques.

La seconde option constate que le PNUE est un succès qui peut s'enorgueillir de nombreuses réalisations pour la protection de l'environnement au travers de ses différentes actions mais qui, de l'avis de beaucoup, n'a pas atteint son plein potentiel (Tarasofsky, 2002). Si elle s'accompagne d'un élargissement de son mandat, elle est souvent perçue comme un premier pas vers la création d'une OME, car elle est considérée comme un renforcement du rôle centralisateur du PNUE. Ainsi, le conseil consultatif allemand sur le changement global préconise dans son rapport 2001, le renforcement du PNUE (German Advisory Council on Global Change, 2001 p.177) comme une des étapes concrètes de création d'une OME.

Pour Richard Tarasofsky, le succès du PNUE réformé et renforcé passe par un leadership du FMME sur le plan environnemental et sa capacité à atteindre des résultats concrets (Tarasofsky, 2002). Cependant, le FMME n'est actuellement qu'un forum de discussion et de dialogue, fut-il annuel et ministériel. « It does not have its own independent legal standing or status » (UNEP, 2001 p.3). En renforçant le FMME et en le plaçant, comme le préconise le conseil d'administration du PNUE, « as the cornerstone of the international institutional structure of international Environmental governance » (UNEP/SS.VII/1), le PNUE pourrait alors devenir une autorité normative sur les questions environnementales. Déjà le G77 a proposé que le FMME soit remodelé afin de « provide general policy guidance to, and promote coordination with, the other relevant organization in the environmental field » (G-77, 2001).

Un certain nombre de propositions faites au nom du renforcement du PNUE sans en changer le statut légal ont été reprises par le conseil d'administration du PNUE à l'occasion de la septième session spéciale à Cartagena (UNEP/SS.VII/1). Afin de véritablement renforcer le FMME, ce dernier ne doit pas se limiter aux ministères de l'environnement mais s'ouvrir à ceux qui traitent traditionnellement de problématiques environnementales tels que les ministères de la pêche ou des forêts (Tarasofsky, 2002).

Le conseil d'administration du PNUE a précisé le rôle du FMME afin qu'il devienne « the high-level environmental policy forum in the United Nations system, and in accordance with General Assembly resolution 2997 (XXVII) » (UNEP/SS.VII/1) :

- Keep under review the world environment situation and develop policy responses in order to ensure that emerging environmental problems of wide international significance receive appropriate and adequate consideration based on sound science;
- Provide general policy guidance for the direction and coordination of environmental programmes and make cross-cutting recommendations, in accordance with paragraphs 2 (a) and 2 (b) of General Assembly resolution 2997 (XXVII), to other bodies while respecting the independent legal status and autonomous governance structures of such entities;
- Promote international cooperation in the field of the environment and recommend, as appropriate, policies to this end;
- Strengthen further the coordination and institutional requirements for international environmental policy in view of the outcome of the World Summit on Sustainable Development and in light of the Malmö Declaration.

Dans ce même document, il est demandé au FMME de renforcer ses liens avec les secrétariats des AME et de promouvoir la participation des grands groupes.

Le rôle de la science (de toutes les sciences) est primordial en environnement, tant pour identifier les problèmes que pour évaluer les solutions. Un renforcement du PNUE ne peut donc être envisagé sans la création d'un organe scientifique qui s'y rattache. Le comité des représentants permanents au PNUE et la Norvège ont récemment proposé de mettre en place un groupe intergouvernemental d'étude des changements environnementaux globaux (UNEP, 2001). S'inspirant du GIEC, ce groupe serait un organe subsidiaire au FMME et au conseil d'administration. La décision UNEP/SS/VII/1 (2001) souligne « the increasing complexity and impact of trends in environmental degradation require an enhanced capacity for scientific assessment and monitoring and for provision of early warnings to Governments ».

« La société civile joue un rôle important au sein du PNUE » (UNEP, 2001 p. 23). La proposition d'un PNUE renforcé prévoit donc d'impliquer la société civile aux différents niveaux de prise de décision et de mise en œuvre des projets, voire de définition des objectifs.

OBSERVATION

La première option, qui implique un changement de mandat du PNUE, jouit du soutien de quelques pays mais compte des opposants politiques de poids, dont le G77 (en 2001) et les AME, soucieux de conserver leurs indépendances. Les critiques qu'ils formulent soulignent notamment :

- que cette organisation drainera les ressources disponibles et que sa création n'est pas une garantie de leur accroissement ;
- que cette organisation sera victime des problèmes qu'affrontent ou ont affronté d'autres agences spécialisées (création d'une nouvelle agence pour l'emploi, gaspillages internes, lourdeur, faible capacité d'apprentissage, etc.) ;
- que la négociation de la charte de l'organisation sera un processus long et dangereux (risque de remettre en cause certains consensus) ;
- que son mandat sera difficile à négocier (la communauté internationale a maintes fois affirmé l'autonomie des AME) ;
- qu'elle sera indépendante de l'AGNU.

La seconde option n'est pas controversée et est soutenue par la majorité de la communauté internationale. Des propositions faites au nom du renforcement du PNUE ont été reprises par le conseil d'administration du PNUE à l'occasion de la septième session spéciale à Cartagena (UNEP/SS.VII/1).

Renforcement de la Commission du développement durable

Le chapitre 38.11 de l'Agenda 21 estime qu'« en vue d'assurer efficacement le suivi de la Conférence [des Nations unies sur l'environnement et le développement] et en vue de renforcer la coopération internationale et de rationaliser la capacité intergouvernementale de prise de décisions dans le sens d'une intégration des questions d'environnement et de développement et d'examiner les progrès réalisés dans l'application d'Action 21 aux niveaux national, régional et international, il conviendrait de créer, à un niveau élevé, conformément à l'Article 68 de la Charte des Nations unies, une commission du développement durable »³⁸. Au lieu de créer une nouvelle organisation comme cela avait été le cas après la Conférence de Stockholm de 1972, ou de renforcer une institution existante comme l'espérait le PNUE en 1992, l'AG de l'ONU créa la Commission du développement durable des Nations unies (CDD)³⁹, afin de superviser la mise en œuvre du programme d'action Agenda 21.

La CDD constitue le seul forum international où la communauté internationale évalue les progrès accomplis vers les objectifs de la Cnued. C'est un organisme intergouvernemental rattaché à Ecosoc,

³⁸ Agenda 21 par. 38.11

³⁹ Résolution 47/191 du 22 décembre 1992.

composé des représentants de 53 États élus pour trois ans. Les autres États, des OIG et des ONG, y participent en tant qu'observateurs. Son secrétariat est situé au sein de la division du développement durable et de la coordination des politiques de l'ONU créée après Rio. Elle a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre d'Agenda 21, d'identifier des champs d'action possibles et de faciliter à la fois l'intégration des activités de développement et de protection de l'environnement au sein du système onusien et un dialogue entre les gouvernements, les grands groupes et les OIG sur ces questions. C'est donc un organe qui a une mission de surveillance continue, de facilitation et de promotion d'un consensus sur la mise en œuvre des principes du développement durable énoncés à Rio. Lors de ses sessions, la CDD a fait une large place aux neuf grands groupes⁴⁰ reconnus par l'Agenda 21 et a favorisé le développement de leurs liens avec les autres instances des Nations unies.

Le but de la CDD n'est pas de dupliquer ce que font les organismes internationaux, mais de travailler avec eux afin de faciliter la mise en œuvre des recommandations de l'Agenda 21. De part son mandat et la structure de son secrétariat, la CDD est clairement un *soft forum* (Dodds, Gardiner *et al.*, 2002, p. 4). Au sein du système des Nations unies, elle sert de catalyseur des mesures appuyant les objectifs du développement durable.

La CDD reçoit les rapports soumis périodiquement par les gouvernements et l'information en provenance d'autres OIG, d'ONG ou du secteur privé. Elle évalue les progrès réalisés en matière de transferts technologiques et de soutien financier et encourage un dialogue entre les acteurs pertinents et l'ONU. Ces rapports ont trois fonctions principales : (i) obliger les États et les OIG à réfléchir sur leurs activités, donc, au minimum à adopter une position nationale et à se poser de nouvelles questions. Par exemple, ils peuvent encourager les fonctionnaires nationaux et internationaux à concevoir leur travail de manière plus intégrée et intersectorielle ; (ii) inciter les États à produire un document et à démontrer une volonté de respecter leurs engagements de peur d'être montrés du doigt ; (iii) fournir à d'autres acteurs – tels les ONG et d'autres gouvernements – accès à une position officielle et à des données sur lesquelles ils peuvent appuyer leur action en faveur de la défense de l'environnement. Même si les rapports ne sont pas lus par les fonctionnaires, ils sont publics et peuvent être consultés par des organisations qui s'intéressent de près à ces questions. En ce sens, ils contribuent à la responsabilisation des gouvernements face à leurs engagements et à la mobilisation des forces politiques. Les comparaisons entre États deviennent possibles et donc les pressions plus grandes (Le Prestre, 2005).

Son mode de fonctionnement a été réformé pour permettre un suivi plus efficace de la mise en œuvre de l'Agenda 21. Depuis 2004, la CDD organise ses travaux en cycles de deux ans dont la première année est consacrée à l'examen des progrès accomplis et des obstacles rencontrés et la deuxième à l'élaboration de programmes et de politiques en vue de renforcer la mise en œuvre. Chaque cycle de travail est consacré à des thèmes particuliers.

Programme de travail de la CDD 2004-2017

2004-2005	Eau, problèmes sanitaires, établissements humains
2006-2007	Énergie, développement industriel, pollution de l'air, changements climatiques
2008-2009	Agriculture, développement rural, sols, sécheresse, désertification, Afrique
2010-2011	Transports, produits chimiques, gestion des déchets, mines, modes de consommation durables
2012-2013	Forêts, biodiversité, biotechnologie, tourisme, montagnes
2014-2015	Océans et mers, ressources marines, petits États insulaires en développement, gestion des catastrophes et de la vulnérabilité
2016-2017	Évaluation générale de la mise en œuvre de l'Agenda 21 et du Plan d'action de Johannesburg

Un des grands succès de la CDD a été de faciliter la pleine participation de la société civile à un forum de l'ONU. Cette volonté d'intégration a commencé à se diffuser dans d'autres

⁴⁰ Femmes, enfants et jeunes, autochtones, organisations non gouvernementales, collectivités locales, travailleurs et leurs syndicats, commerce et industrie, communauté scientifique et technique, agriculteurs.

instances, notamment lors du Sommet de Johannesburg pour lequel la CDD a servi de conférence préparatoire et où son rôle a été réaffirmé.

La CDD est aussi le seul endroit où les acteurs pertinents peuvent identifier et débattre de l'intégration des trois piliers du développement durable. De plus, la CDD a su attirer un nombre important de ministres lors de son segment de haut niveau, ce qui facilite le dialogue non seulement sur les questions qui préoccupent la CDD mais aussi dans d'autres domaines de l'ordre du jour international (changements climatiques, gouvernance).

Afin de renforcer la CDD mais aussi de préciser son rôle surtout vis-à-vis d'un PNUE réformé et renforcé et dans le but d'éviter la réplication d'institutions ayant les mêmes fonctions, différentes recommandations ont été formulées (Dodds, 2002).

Les réunions et l'agenda de travail des quatre commissions de l'ECOSOC qui utilisent le DASE comme secrétariat pourraient se tenir conjointement. Cela impliquerait des réunions annuelles, de niveau ministériel, qui seraient communes à au moins deux commissions. De plus, les rencontres entre ministres devraient se tenir en début de session et non en fin de session comme c'est le cas actuellement. Le DASE aurait pour mandat de favoriser les synergies entre les programmes de travail et les agendas politiques des commissions.

De plus, l'activité de la CDD entre les sessions devrait devenir plus importante, que ce soit par la mise en place d'un forum permanent ou la tenue de réunions régionales. Ces activités intersession impliqueraient bien évidemment les grands groupes qui, compte tenu de l'élargissement des problématiques liées au développement durable et à l'émergence de nouveaux enjeux, devraient être élargies (éducation ou média par exemple). Le rôle des grands groupes s'inscrit dans une réflexion plus large de leur implication au sein du système des Nations unies.

Le suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 21 devrait être renforcé par la mise en place de comités régionaux de suivi, rattachés aux commissions régionales des Nations unies, qui travailleraient avec la CDD. Le travail de la Commission économique pour l'Europe étant un bon exemple pour ce qui est de la pollution de l'air, des études d'impact environnemental ou de l'accès à l'information. Mais un suivi des actions prises par la CDD devrait elle-même faire l'objet d'un suivi continu avec la rédaction d'un rapport mis à jour chaque année et montrant les progrès réalisés.

L'ensemble des réformes à accomplir nécessite un renforcement du financement de la CDD, que ce soit pour le fonctionnement du secrétariat, avec un renforcement de l'équipe existante par des fonctionnaires nationaux détachés, et surtout par le financement des programmes de travail établi lors des réunions bisannuelles. Si le financement du secrétariat doit venir des gouvernements, le financement des programmes de travail est à envisager avec les différents bailleurs de fonds internationaux.

OBSERVATIONS

Certaines propositions de renforcement de la CDD sont organisationnelles (synergie entre quatre commissions de l'ECOSOC) alors que d'autres impliquent la mise à disposition de nouveaux moyens (comités régionaux, activités intersession). Ces propositions ne permettent pas de résoudre certains problèmes actuels de la CDD.

La CDD rencontre des obstacles importants à son action. L'étendue de son champ d'action induit des conflits avec d'autres organisations onusiennes ou non onusiennes (telles que l'OCDE) ou ne lui permet pas d'examiner certaines questions en profondeur même si le nouveau format adopté en 2003 est sensé pallier en partie à ce dernier problème.

On a aussi critiqué la CDD d'accorder trop d'importance au pilier environnemental du développement durable, aux dépens des deux autres, ce qui a eu pour conséquence que les segments ministériels ont surtout attiré des ministres de l'Environnement. D'autres problèmes fréquemment évoqués portent sur l'absence d'intégration entre les discussions lors de ses

différentes sessions, le fossé entre les positions adoptées par les ministres durant le segment de haut niveau et celles défendues par les représentants de leur propre pays, des négociations intenses qui produisent des textes que l'on ignorera aussitôt et la faible participation d'experts des capitales nationales, les pays s'en remettant à leur représentation onusienne.

La crise financière de l'ONU limite considérablement ses ressources et donc sa capacité d'évaluer la performance des gouvernements. La réticence de nombre d'entre eux à fournir leurs données ou l'incapacité de la CDD, au nom de la souveraineté, d'aller directement recueillir celles qu'elle ne possède pas, contraignent également son action. La remise des rapports nationaux se fait souvent avec du retard et en quantité somme toute limitée.

La CDD a un rôle important à jouer dans l'amélioration des relations entre les régimes liés à la mise en œuvre du développement durable. Dans le cadre de la réforme de la GIE, la CDD peut jouer un rôle de coordination entre les trois grands domaines du développement durable. Son renforcement apparaît comme complémentaire aux autres options de réforme proposées.

Regroupements (clustering)

Le *clustering* fait référence au regroupement des systèmes de gouvernance des conventions ou de certaines de leurs fonctions. Plusieurs types de regroupements ont été imaginés : thématique, fonctionnel, géographique, ou administratif. La troisième rencontre de l'IGM (septembre 2001) a décidé de lancer (une phase pilote de collaboration entre les accords dans le domaine des produits chimiques ; en conséquence, le PNUE lança l'approche stratégique internationale sur la gestion des substances chimiques en 2002 (décision UNEP/GCSS.VII/3).

La déclaration de la septième session spéciale du conseil d'administration du PNUE, endossée à Johannesburg, estime que « the clustering approach to multilateral environmental agreements holds some promise, and issues relating to the location of secretariats, meeting agendas and also programmatic cooperation between such bodies and with UNEP should be addressed ».

Pour Gardiner (2002), le regroupement des AME doit se comprendre comme un processus plus qu'une fin en soi. Quel que soit le type de regroupement, les différents auteurs s'entendent pour signifier qu'il devrait renforcer les liens avec le FEM, le PNUD et la CDD (Sanwal, 2001).

L'idée de regrouper les AME a été avancée par le Comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC. Cependant, la dizaine d'AME concernés par les questions commerciales ne présente pas de cohérence particulière « in terms of problem structure and institutions than the entire universe of international environmental regimes » (von Moltke, 2001 p. 15).

Regroupement thématique

Pour von Moltke (2001), les discussions sur le renforcement des AME se sont concentrées sur les enjeux organisationnels alors que les enjeux institutionnels sont prioritaires.

Si certains AME sont thématiquement proches et donc peuvent potentiellement être regroupés, il se peut qu'il y ait des problèmes qui rendent incompatible leur regroupement : le problème d'environnement n'est pas défini de la même façon (les problèmes de biodiversité ne sont pas de même nature que les problèmes de déchets toxiques), les Parties aux conventions ne sont pas identiques, les responsabilités administratives différentes, les objectifs et priorités éloignées, des localisations de secrétariat devant faire l'objet de choix politiques.

Les différentes propositions existantes identifient six grands thèmes (von Moltke, 2001) (UNEP, 2001).

Proposition de regroupement thématique

Thème	AME concernés
Conservation	<p>Convention sur le Patrimoine mondial ; Convention sur la diversité biologique ; Convention sur les espèces migratrices ; Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites) ; Accord sur les oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique et d'Eurasie (AEWA) ; Accord relatif à la Conservation des chauves-souris en Europe (Eurobats) ; Accord sur la conservation des phoques en mer de Wadden Accord sur la conservation de petits cétacés des Mers du Nord et Baltiques (Ascobans) Initiative internationale sur les récifs coralliens (ICRI) Accord de Lusaka sur les opérations concertées de coercition visant le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Ramsar)</p>
Atmosphère	<p>Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques ; Convention de Vienne ; protocole de Montréal.</p>
Sols (Land Conventions)	<p>Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification</p>
Substances dangereuses (UNEP, 2001)	<p>Convention de Bamako Convention de Bâle Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure (CRTD) Convention PIC Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels Convention Waigani Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POPS) Code de conduite pour la diffusion et l'utilisation des pesticides de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).</p>
Pollution marine	<p>Conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI) ; Conventions sur les mers régionales du PNUE ; Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (Ospar) ; Convention d'Helsinki.</p>
Ressources extractibles	<p>Les différents accords sur les forêts ; Initiatives public/privé tel que le Forest Stewardship Council ou le Marine Stewardship Council ; Accords sur les pêches et qui ont un lien avec les impacts environnementaux liés aux activités agricoles.</p>

Inspiré de Von Moltke, 2001 et de UNEP, 2001.

Pour sa part, Dodds (2001) en identifie six : biodiversité, océans et mers, déchets chimiques et dangereux, énergie nucléaire, changement climatique et atmosphère et les conventions liées aux eaux douces et aux terres. Cependant, il ne détaille pas les AME qui y sont liés mais propose que chaque regroupement soit localisé dans un pays qui héberge un centre des Nations unies. Dans un autre document, le PNUE propose un regroupement sous quatre thèmes : développement durable, biodiversité, déchets chimiques et dangereux et mers régionales (UNEP, 2001).

Regroupement fonctionnel ou administratif

Le regroupement fonctionnel part de l'idée que les différents AME utilisent des institutions ou ont recours à des fonctions dont les finalités sont similaires bien qu'adaptées à chaque AME. Von Moltke (2001) identifie quatre fonctions qui peuvent être regroupées :

- les études scientifiques ;
- la participation et la transparence. Le regroupement des procédures de participation et de transparence des AME s'appuierait sur la Convention d'Aarhus ;
- les rapports de mise en œuvre. Le principe du regroupement des rapports de mise en œuvre consiste à ne publier, pour chaque pays, qu'un seul rapport de mise en œuvre qui couvre tous les AME ;
- le règlement des conflits.

Gardiner (2002) ajoute les modes de financement de la mise en œuvre. Si quelques AME (ozone, biodiversité et changement climatique) sont liés au même système de financement de mise en œuvre (FEM/GEF), les autres ne bénéficient pas de système stable, cohérent et à long terme (UNEP, 2001). Il est alors envisageable de proposer un mécanisme de financement par regroupement thématique. Pour le PNUE, « this could assist MEA in each cluster to integrate their activities at the country level » (UNEP, 2001 p. 33).

Etudes scientifiques

Un des fondements (mais pas l'unique ni parfois le plus important) de la coopération internationale est l'accroissement des connaissances. Le PNUE a un rôle clair à jouer dans l'identification, la stimulation et la synthèse des connaissances afin de pouvoir dégager un savoir consensuel. La décision UNEP/SS/VII/1 (2001) souligne que « The increasing complexity and impact of trends in environmental degradation require an enhanced capacity for scientific assessment and monitoring and for provision of early warnings to Governments ».

Les lacunes portent sur le manque de données fiables, l'évaluation intégrée de l'évolution des paramètres environnementaux, le faible poids des sciences sociales face aux sciences dures et l'absence de mécanisme d'identification des problèmes émergents. L'ONU ne possède pas d'autorité scientifique centrale intégrée au processus de décision, capable d'intégrer les connaissances des sciences physiques, naturelles, sociales et humaines.

Un certain nombre d'initiatives de compilations de données et de dégagement d'un consensus se sont développées en lien ou parallèlement aux accords internationaux. Citons, notamment, le GIEC, les évaluations de l'ozone, l'évaluation de la biodiversité mondiale (Global Biodiversity Assessment), l'évaluation des écosystèmes du Millénaire, le GESAMP, le Global International Water Assessment-GIWA, le Global Environmental Outlook (GEO, du PNUE) et l'évaluation de l'OCDE. Les forces motrices sont soit les OIG (GBA, GEO, Diversitas), les États (GIEC), ou des fédérations d'associations scientifiques (ICSU) : IGBP, WCRP (World Climate Research Programme, IHDP).

Le PNUE affronte le défi de synthétiser les conclusions majeures, d'identifier les liens entre ces évaluations et d'assurer la cohérence entre les conclusions de ces initiatives. Une initiative visant à renforcer les capacités scientifiques du PNUE a été lancée en janvier 2004.

En 2001, la Norvège a proposé de créer un Intergovernmental Panel for Assessing Global Environmental Change en tant qu'organe subsidiaire du PNUE (faisant rapport au CA et au FMME/GMEF) chargé de synthétiser les connaissances générées par les initiatives diverses en cours. Cette initiative a été poursuivie dans plusieurs enceintes mais ne semble avoir soulevé qu'un intérêt limité de la part des gouvernements.

Plutôt que de centraliser la politique scientifique (les problèmes pratiques liés à la fusion des organes subsidiaires sont immenses), Haas (2002) a proposé de réformer les arrangements existants et de créer un mécanisme central de coordination de l'information entre les institutions possédant une responsabilité particulière dans ce domaine.

Regroupement régional

Partant du principe que « most of environmental problems are not global in scale, with the exception of climate change, ozone depletion, and persistent organic pollutants (POPs) » (Kimball, 1999), certains auteurs suggèrent qu'une gestion régionale des problèmes environnementaux serait plus pertinente. Il est en effet important de distinguer les problèmes environnement globaux, c'est-à-dire qui ont des impacts dans différents lieux du globe, de ceux qui affectent plus d'un pays. La gestion par bassin versant est l'illustration de cette proposition. L'exemple d'un tel regroupement régional existe en Europe avec la Commission économique pour l'Europe. Le regroupement régional prévoit d'élargir l'exemple européen aux différentes régions du monde.

OBSERVATIONS

Les promoteurs des regroupements des AME, la Suisse et Konrad von Moltke plus particulièrement, soutiennent qu'ils permettront de générer davantage de fonds, de visibilité et un meilleur accès aux capitaux, de réduire le fardeau des États et de promouvoir les synergies.

La principale critique à l'encontre du regroupement des AME est liée à l'identification des regroupements (certains AME, tels que la CDB, pourraient être à cheval sur plusieurs regroupements) et aux difficultés opérationnelles liées à la diversité des mandats, des approches, des membres et des règles de procédure que symbolisent les AME. D'autres difficultés ont trait à la gouvernance des regroupements : Qui parle au nom du regroupement ? Comment minimiser la compétition en son sein ?

Le regroupement des fonctions plutôt que des organisations, telles que la sensibilisation, l'évaluation scientifique, les activités d'information, les transferts de technologie, le renforcement des compétences, la rédaction des rapports nationaux ou le développement du droit, semble plus opérationnelle.

Renforcement des AME

Avec pour souci de replacer l'État au cœur du système de gouvernance internationale de l'environnement, l'option visant à renforcer les AME évite la création de nouvelles institutions et préconise plutôt une approche dynamique et évolutive qui s'appuie sur les formes nouvelles de gouvernance internationale (notamment les réseaux de politiques publiques). Chaque AME possède son propre système de gouvernance, qui est constitué, idéalement, du secrétariat, de la conférence des parties, d'un organe scientifique subsidiaire, d'un mécanisme financier, d'un organe de mise en œuvre et de règlement des différends, et qui s'appuie sur les points focaux et sur des réseaux d'ONG et d'OIG (Le Prestre, 2002).

Ces systèmes de gouvernance, qu'il conviendrait de renforcer financièrement et politiquement, disposent de sept atouts potentiels :

- ce sont des administrations de mission, ce qui minimise le risque de contradiction entre « les normes qu'elles avancent et les priorités qu'elles poursuivent » (Le Prestre 2001b, 2002) ;
- ils représentent le point focal de l'information sur le régime ;
- ils disposent d'une capacité de création de réseaux susceptibles de participer à la gouvernance du régime ;
- de par leurs structures légères, ils sont capables d'apprentissage et d'adaptation ;
- ils disposent d'une légitimité forte vis-à-vis des gouvernements et des autres acteurs,
- ils ont un rôle de médiateur aussi bien entre les États membres qu'entre les grands groupes ;
- ils offrent un lien privilégié entre le local et le global via, notamment, les points focaux et les réseaux.

Le problème de gouvernance devient alors de savoir comment renforcer la capacité de ces systèmes de gouvernance de réaliser le plein potentiel de ces atouts. Les questions de coordination demeurent mais peuvent être abordées, elles aussi sur une base décentralisée, comme l'attestent certaines initiatives en cours : coordination entre réseaux, entre organes subsidiaires ; coordination des bailleurs de fonds (au sein du DAC) ; coordination entre administrations au niveau national, etc.

Cette option, qui vise un renforcement du système actuel, est à la fois séduisante dans un cadre de négociation internationales (elle ne modifie pas le système actuel de façon importante) et peu séduisante sur la scène de la politique nationale (absence d'effet d'annonce).

Tribunal international de l'environnement

L'option visant la création d'un Tribunal Pénal International de l'environnement, si elle est mentionnée dans les documents du PNUE (UNEP, 2001), y est fort peu développée. Elle fait pourtant l'objet d'une pétition internationale. Initiée par des juristes et des associations de défense de l'environnement, cette pétition demande aux États d'envisager « la création d'un Tribunal pénal international de l'environnement (TPIE) doté d'une compétence non discrétionnaire et d'un large accès juridique »⁴¹. En attendant la mise en place de ce type de tribunal, les pétitionnaires proposent que ce soit le Tribunal arbitral permanent (PCA) qui soit chargé de résoudre les litiges liés à l'environnement. Ce TPIE serait « une instance qui serait à même d'instruire toutes les faces d'un dossier aussi enchevêtré soit-il, aussi international soit-il, [...] qui pourrait aller rechercher les responsables réels derrière leurs sociétés écran, [...] qui dénoncerait les complaisances gouvernementales [...] qui finalement pourrait juger et, aussi condamner les véritables responsables à restituer les milieux abîmés dans un état aussi proche que possible de l'état initial ».

⁴¹ <http://www.club-de-budapest.asso.fr/news/petitions/tpie.html>

Conclusion

Le débat sur la réforme de la gouvernance internationale de l'environnement s'est exclusivement concentré sur la critique et l'identification des défaillances du système actuel en omettant ses atouts et ses succès. Agenda 21 sous-tend nombre d'actions, mais l'intégration des principes du développement durable dans les façons de faire reste difficile. Mais ceci n'est pas révélateur d'une absence d'activité internationale dans le domaine de l'environnement. Depuis 1997, différents indices témoignent d'un certain progrès, comme la signature de nombreux accords (désertification, pêcheries, POP, participation) dont certains sont contraignants (Kyoto, Carthagène), le renforcement d'autres accords (ozone), l'augmentation du financement disponible, l'affirmation de certains principes (PIC, précaution, RCD) et la participation effective d'un plus grand nombre d'acteurs (ONG, industrie).

L'analyse des défaillances affronte plusieurs défis dont deux ressortent particulièrement : le premier est de renforcer les fondements empiriques des problèmes identifiés ; le deuxième est de reconnaître les atouts existants : comment les conserver tout en renforçant le système ?

Les tendances qui influenceront la nature (ou les manifestations) des défaillances du système et la quête de solutions comprennent⁴² :

- le développement rapide des techniques et des connaissances scientifiques dans les pays industrialisés, d'où un accroissement de la fracture intellectuelle et diplomatique (absence d'experts nationaux), sauf dans quelques pays émergents ;
- le développement rapide des modes de gouvernance sur deux plans distincts : réglementée (codifiée) et spontanée. Les normes privées peuvent être très influentes dans les marchés intégrés verticalement et créent des précédents difficiles à modifier par la suite.
- La redistribution de la puissance et la transformation des coalitions traditionnelles. Les marchandages Nord-Sud font place à des coalitions changeantes, les divisions au sein de chaque groupe se sont accentuées. L'UE a adopté une position plus avancée sur bien des questions d'environnement, au risque d'éveiller des suspicions ; l'impact de son élargissement pourrait limiter sa capacité de jouer un rôle de chef de file. Le Sud se fragmente (pays émergents, megadivers, Aosis ; blocs régionaux) selon des préoccupations différentes. Les États-Unis se sont distancés des processus multilatéraux, soit en exprimant des réserves formelles aux accords passés (ex. SMDD), soit en refusant d'être partie à des accords importants (Bâle, Kyoto, Biodiversité ; la ratification du traité sur le droit de la mer est en discussion). Ceci entraîne aussi la probabilité d'une absence de leadership politique du régime environnemental.
- Une diplomatie plus intense. Les CdP des AME récents sont plus fréquentes (ce qui peut être dû aussi bien à la jeunesse de l'accord qu'à la complexité du sujet ou à la turbulence du contexte politique et scientifique) : tous les ans (CCNUCC) ou tous les deux ans (CLD, CBD). Leurs organes subsidiaires se réunissent plus souvent ; les groupes de travail à composition non limitée sont plus nombreux. Ceci a plusieurs conséquences :
 - un fardeau diplomatique qui accroît la marginalisation diplomatique de la plupart des PED, les oblige à adopter une division du travail régionale (qui ne se fait pas toujours), qui les force à adopter une position réactive plus que proactive et à sélectionner les questions et les forums ;

⁴² Cette liste est largement tirée de Joyetta Gupta (2004), leur explication et leurs conséquences s'inspirent aussi de Le Prestre (2005)

- un accroissement des inégalités parmi les ONG et autres organisations de la société civile (centres de recherche, industrie) ; seules quelques unes peuvent adéquatement suivre les développements et a fortiori participer aux discussions.
- les PED (et parfois même les pays développés) participent aux négociations sans avoir développé une position nationale sur les enjeux et sans avoir une idée claire de leurs intérêts par rapport aux questions débattues, ce qui incite à la prudence et accroît la probabilité de blocages.
- un manque de légitimité croissant des règles de procédures qui provient de plusieurs éléments :
- le non respect de la règle du consensus (ex. le recours de l'Australie à la CIJ dans le cas de la décision VI/26 de la CDB ; ou le refus de rouvrir la discussion en plénière sur un point de l'ordre du jour discuté en groupe de travail) ;
- le fait que les négociations aient lieu en groupes de contact et autres « amis du président », ou réunions informelles non soumis à des règles de procédure strictes et qui marginalisent les délégations non anglophones ou les délégations trop petites ;
- les règles de procédure, qui visent à accroître la légitimité et l'équité des accords, ne s'appliquent pas au développement de normes privées ;
- l'importance des acteurs non étatiques dans les négociations internationales (CCNUCC, CDB, CLD, Cites) accroît le nombre de participants et le volume d'informations. Cela accroît-il la transparence ou complique-t-il le processus en le ralentissant ou forçant les négociateurs à adopter des procédures encore plus informelles d'où émergent des faits accomplis ?

Étant donné les réticences face à une réforme substantielle de la GIE, celle-ci devra s'inscrire dans un *package deal* qui concrétiserait l'engagement des partisans d'une telle réforme. Ce marchandage devrait inclure l'accès aux marchés (agricoles et textiles), l'augmentation des ressources du FEM, des garanties de transparence et de participation et un soutien aux priorités environnementales du Sud.

Bibliographie

- Abrego, Lisandro E., Carlo Perroni, John Whalley, and Randall M. Wigle. "Trade and Environment : Bargaining Outcomes from Linked Negotiations." No. 27/99 CSGR Working Paper, 1999.
- Andresen, Steinar. "Global Environmental Governance : UN Fragmentation and Co-Ordination." Yearbook of International Co-Operation on Environment and Development, 2000/2001. London : Earthscan.
- Andresen, Steinar, and Jon Birger Sjørseth. "Can International Environmental Secretariats Promote Effective Co-Operation ?" Paper presented at the United Nations University's International Conference on Synergies and Co-ordination between Multilateral Environmental Agreements (Interlinkages_99), July 14-16, 1999 1999.
- Axworthy, Lloyd. "An Environmental Security Approach to the International Environmental Governance Dialogue." Paper presented at the Workshop on International Environmental Governance (Environment Canada), 13-14 August 2001.
- Ayling, Julie. "Serving Many Voices : Progressive Calls for an International Environmental Organization." Journal of Environmental Law 9, no. 2 (1997) : 343-70.
- Benedick, Richard Elliot. "Environmental Decision Making and Multilateral Environmental Agreements." Paper presented at the World Summit for Sustainable Development, International Eminent Persons Meeting on Inter-linkages Strategies for bridging problems and solutions to work towards sustainable development, United Nations University Centre, 3-4 September 2001.
- Biermann, Frank. "The Case for a World Environment Organization." Environment 42, no. 9 (2000) : 22.
- _____. "The Emerging Debate on the Need for a World Environment Organization : A Commentary." Global Environmental Politics 1, no. 1 (2001) : 45-55.
- Biermann, Frank. "Strengthening Green Global Governance in a Disparate World Society : Would a World Environment Organisation Benefit the South ?" International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics 2, no. 4 (2002) : 297-315.
- Biermann, Frank, Rainer Brohm, and Klaus (eds.) Dingwert. "Global Environmental Change and the Nation State." Paper presented at the Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin 2001.
- Biermann, Frank, and Udo Ernst Simonis. "A World Environment and Development Organization Functions. Opportunities." In Issues Policy Paper no.9 : Development and Peace Foundation/Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), 1998.
- Biermann, Frank and Bauer Steffen, editors. "A World Environment Organization : Solution or Threat for Effective International Environmental Governance ? ". Ashgate : Aldershot, UK, (A paraître).
- Borregaard, Nicola , and Mark Halle. "Striking a Balance for Trade and Sustainable Development." IIED, World Summit on Sustainable Development opinion, 2001.
- Brack, D., Fanny Calder, and Müge Dluin. "From Rio to Johannesburg : The Earth Summit and Rio+10." The Royal Institute of International Affairs, Energy and Environment Programme, 2001.
- Brack, D., and Kevin Gray. "Multilateral Environmental Agreements and the Wto." 43 p. London : Royal Institute of International Affairs / International Institute for sustainable development and Environment, 2003.
- Brack, D., and J. Hyvarinen. "Global Environmental Institutions : Perspectives on Reform." RIIA, Royal Institute of International Affairs, 2002.
- _____. Global Environmental Institutions : Analysis and Options for Change. London : Royal Institute of International Affairs, 2000.
- Brack, Duncan. "International Environmental Disputes : International Forums for Non-Compliance and Dispute Settlement in Environment-Related Cases." London : Royal Institute of International Affairs, March 2001.
- Brenton, Tony. The Greening of Machiavelli. The Evolution of International Environmental Politics, 1994.
- Briceno, Sàlvano. "Institutional Linkages among Multilateral Environmental Agreements : An Organizational and Educational Development Perspective." Paper presented at the Conference on Synergies and Coordination between Multilateral Environmental Agreements (Interlinkages_99), 14-16 July 1999 1999.

Bureau, Dominique, Marie-Claire Daveu, and Sylviane Gastaldo. "Gouvernance Mondiale Et Environnement." In *Gouvernance Mondiale*, edited by Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry and Laurence Tubiana : La documentation française, 2002.

Calder, Fanny. "The Potential for Using the Multistakeholder Network Model to Develop and Deliver Partnerships for Implementation (Type Two Outcomes) for the World Summit on Sustainable Development." 25 p. London : Royal Institute of International Affairs, UK, 2002.

Caldwell, Douglas Jake. "Multilateral Environmental Agreements and the Gatt/Wto Regime." 30 p. : Global Trade Negotiations Home Page, Center for International Development at Harvard University's, 1998.

Campbell, Laura B. "Interlinkages : Multilateral Environmental Agreements and Trade and Investment Regimes." UNU Centre, Tokyo, Japan, 1999.

Canada. "Global Environmental Governance : Moving Ahead." In Open-ended intergouvernemental group of ministers or their representatives on international environmental governance, New York, 18 avril 2001. (UNEP/IGM/1/INF/2), 2001 (Janvier).

_____. "International Environmental Institutions : Where from Here ?" In Open-ended intergouvernemental group of ministers or their representatives on international environmental governance, New York, 18 avril 2001. (UNEP/IGM/1/INF/2), 2000.

Charnovitz, S. "A World Environment Organization." *Columbia Journal of Environmental Law* 27, no. 2 (2002) : 321-57.

_____. "Toward a World Environment Organization: Reflections after 12 Years of Debate " in Frank Biermann and Steffen Bauer (ed.) "A World Environment Organization : Solution or Threat for Effective International Environmental Governance ?". Ashgate : Aldershot, UK, (A paraître).

Clark, W. "Environmental Globalization." In *Governance in a Globalizing World*, edited by J. Nye and J. J. Donahue. Washington, DC : Brookings Institution Press, 2000.

Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood : The Report of the Commission on Global Governance*. New York : Oxford University Press, 1995.

Dodds, Felix. "Inter-Linkages among Multilateral Environmental Agreements." Paper presented at the International Eminent Persons Meeting on Inter-linkages, United Nations University Centre, 3-4 September 2001.

Dodds, F. "Reforming the International Institutions." *Earth Summit 2002 : A New Deal*. editor F. Dodds London : Earthscan Publications, 2000.

Dolzer, Rudolf. "Time for Change." *Our Planet*, no. Vol. 9, No 1 (1997) : 19.

Edwards, Felicity. "Conflict Resolution/Dispute Resolution/Compliance." Paper presented at the Workshop on International Environmental Governance (Environment Canada), 13-14 August 2001.

ESCR, Global Environmental Change Programme. "Who Governs the Global Environment ?" University of Sussex, Brighton, 2000.

Esty, Dan. "A Global Environment Organization : The Fourth Bretton Woods Pillar ?" In *The Halifax Summit, Sustainable Development, and International Institutional Reform*, edited by John Kirton and Sarah Richardson : National Round Table on the Environment and the Economy, 1995.

_____. *Greening the Gatt : Trade, Environment, and the Future*, Institute for International Economics. Washington, D.C. : Brookings Institution, 1994.

_____. "Letters to the Editor : Global Environment Agency Will Take Pressure Off Wto." *Financial Times* (2000).

Esty, Dan C., and Maria H. Ivanova. *Global Environmental Governance : Options and Opportunities*. New Haven : Yale School of Forestry and Environmental Studies, 2002.

Esty, Dan, and Maria Ivanova. "Global Environmental Institutions : Perspectives on Reform." 51 p. London : The Royal Institute of International Affairs, 2002.

_____. "Making International Environmental Efforts Work : The Case for a Global Environmental Organization." In *Working Paper Series : Working Paper 2/01*, edited by Yale Center for Environmental Law and Policy, 22 p. New Haven : Yale Center for Environmental Law and Policy, 2001.

_____. "Revitalizing Global Environmental Governance : A Function-Driven Approach." In *Global Environmental Governance : Options and Opportunities*, edited by Yale School of Forestry and Environmental Studies. New Haven, 2002.

- Finkelstein, Lawrence S. "What Is Global Governance." *Global Governance* 1 (1995) : pp 367-72.
- France. "Gouvernance Internationale En Matière D'Environnement, Rapport De La Présidence Française De L'Union Européenne." 2001.
- French, Hilary. "Partnership for the Planet : An Environment Agenda for the United Nations." (1995).
- French, Hillary H. "Strengthening International Environmental Governance." *Journal of Environment and Development* 3, no. 56-69 (1994).
- Fritz, Jan-Stefan. "Earthwatch 25 Years On : Between Science and International Environmental Governance." 22 p. Laxenburg, Austria : International Institute for Applied Systems Analysis, 1997.
- Gardiner, Rosalie. In *Comments on the Prep Com 4 text on "Institutional framework for Sustainable Development"*. London : Stakeholder Forum for Our Common Future.
- Gemmill, Barbara, Maria Ivanova, and Chee Yoke Ling. "Designing a New Architecture for Global Environmental Governance." *World Summit on Sustainable Development OPINION* 2002.
- German Advisory Council on Global Change. *World in Transition 2 : New Structures for Global Environmental Policy*. London : Earthscan, 2002.
- Gupta, Joyceeta. "Global Environmental Governance : Challenges for the South From a Theoretical Perspective " in *A World Environment Organization : Solution or Threat for Effective International Environmental .* Steffen Bauer, and Frank Biermann (Ed). A paraître.
- Haas, Peter M. « *Science Policy for Multilateral Environmental Governance* », unpublished manuscript, United Nations University, 2002
- Hanf, K., and F. W. Scharpf. *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. Beverly Hills, CA : Sage, 1978
- Hempel, Lamont C. *Environmental Governance : The Global Challenge*. Island Press, 1996.
- Hertin, Julia, Ian Scoones, and Frans Berkhout, Editors. *Who Governs the Global Environment ?* Brighton : ESRC Global Environmental Change Programme, University of Sussex, 2000.
- Hicks, Bethany L. "Treaty Congestion in International Environmental Law : The Need for Greater International Coordination." *University of Richmond Law Review* 32 (1999) : 1643-74.
- Holst, Jakob Lau. "Elements for a More Cost-Efficient Global Governance of the Biodiversity-Related Conventions." Paper presented at the 'Inter-linkages' - International Conference on Synergies and Coordination among Multilateral Environmental Agreements, 14, 15 and 16 July, 1999 .
- Jacquet, Pierre, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana (Ed.). *Gouvernance Mondiale. La documentation française*, 2002.
- Johal S., and Ulph A. "Globalization, Lobbying, and International Environmental Governance." *Review of International Economics* 10, no. 3 (2002) : 387-403(17) .
- Johnson, Pierre-Marc. "Creating Just Global Governance." In *Guiding Global Order*, edited by John J. Kirton, Joseph P. Daniels and Andreas Freytag, 245-80. Aldershot, UK : Ashgate, 2001.
- Juma, Calestous. "International Trade and Environment : Towards Integrative Responsibility." In *Global Connections : Globalism, Environments and Environmentalism*, edited by S. and D. Posey Vertovec. Oxford, UK : Oxford University Press. A paraître
- _____. "The Perils of Centralizing Global Environmental Governance." *Environment Matters* 6, no. 12 (2000) : 13-15.
- _____. "Stunting Green Progress." *Financial Times* (6 July 2000).
- Kanie, Norichika, and Peter M. Haas, Editors. *Emerging Forces in Environmental Governance*. Tokyo : United Nations University Press, 2004.
- Kaul, Inge et al. *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*. New York : Oxford University Press, 1999.
- Kennan, George. "To Prevent a World Wasteland : A Proposal." *Foreign Affairs* 48 (1970) : 401-13.
- Kerr, W. A. "Who Should Make the Rules of Trade ? . The Complex Issue of Multilateral Environmental Agreements." *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 3 :2 (2002) : p. 6.
- Kimball, L. A. *Reflections on international institutions for environment and development*. LEAD International Workshop, Bellagio Study and Conference Center, LEAD International. 2000

- Kirton, John. "Creating Coherence in Global Environmental Governance : Canada'S 2002 Opportunity." Paper presented at the Paper prepared for a panel "Multilateral Environmental Agreements and Institutions.
- Konisky, David M. "The United Nations Dispute Settlement System and International Environmental Disputes." *Journal of Public and International Affairs* 9, no. 1-23 (1998).
- Labelle, Huguette. "Notes of Introductory Comments on Financing the Environmental Agenda." Paper presented at the Workshop on International Environmental Governance (Environment Canada), 13-14 August 2001.
- Le Prestre, P. " Which Global Environmental Governance for the Coming Decades ?" Montréal, Observatoire de l'écopolitique internationale, UQAM : 14 p. 2001a
- _____. Releasing the potential of emerging trends : For a Canadian initiative on Strengthening Convention Governance Systems. Workshop on International Environmental Governance (Environment Canada). 2001b
- _____. « Studying the Effectiveness of the CBD ». In Le Prestre, P. (dir.) *Governing Global Biodiversity* (Ashgate, UK, 2002) : 57-90.
- _____. *Écopolitique internationale : la protection de l'environnement dans le monde d'aujourd'hui*. Paris : Armand Colin. (à paraître 2005)
- Levien, Lawrence David. "Structural Model for a World Environmental Organization : The Ilo Experience." *George Washington Law Review* Vol. 40 (1972) : 464.
- Lonergan, Steve. "International Environmental Governance : Scientific Assessment." Paper presented at the Workshop on International Environmental Governance (Environment Canada), 13-14 August 2001.
- Marshall, Dena. "An Organization for the World Environment : Three Models and Analyses." *Georgetown International Environmental Law Review* 15, no. 1 (2002) : 79-103.
- Martimort-Asso, Benoît. "Régime." In *Dictionnaire Des Relations Internationales*, edited by Alex Macleod, Evelyne Dufault and F.Guillaume Dufour : Athéna Editions, 2002.
- Moosa, M. V. Speech at the Second High Level Meeting on International Environmental Governance, 17 July 2001.
- Najam, Adil. "The Case Against GEO, WEO, or Whatever-Else-EO." *Global Environmental Institutions : Perspectives on Reform*. editors Duncan Brack, and J. Hyvarinen. London : Royal Institute of International Affairs, 2002.
- _____. "Neither Necessary, Nor Sufficient : Why Organizational Tinkering Will Not Improve Environmental Governance." *A World Environment Organization : Solution or Threat for Effective International Environmental Governance ?* Frank Biermann, and Steffen Bauer. A paraître.
- Nations, United. *Orientations stratégiques de l'action du secrétariat dans le cadre de la mise en oeuvre de la convention et propositions de programme*, edited by Convention sur la lutte contre la désertification. Bonn, 1998.
- Newell, Peter. "New Environmental Architectures and the Search for Effectiveness." *Global Environmental Politics* 1, no. 1 (2001) : 35-44.
- _____. "A World Environment Organisation : The Wrong Solution to the Wrong Problem." *World Economy* 25, no. 5 (2002) : 659-71.
- Novosseloff, Alexandra. "La Réforme Des Nations unies : Enjeux Et Perspectives." *L'Observateur des Nations unies* Vol. 4 (printemps/été 1998) : pp. 273-304.
- Oberthür, Sebastian. "Clustering of Multilateral Environmental Agreements : Potentials and Limitations." *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics* 2, no. 4 (2002) : 317-40.
- Ovejero, Juan. "The Contribution of Biodiversity-Related Multilateral Environmental Agreements to Sustainable Development : A Discussion of Some the Issues." Paper presented at the Inter-Linkages – International Conference on Synergies and Coordination between Multilateral, United Nations University Centre, 3-4 September 2001.
- Palmer, Geoffrey. "New Ways to Make International Environmental Law." *American Journal of International Law* 86 (1992) : 259-83.
- Pauly, Louis W. "Reforming Global Governance." 8 p. : Centre for International Studies, University of Toronto, 2001.

- Raustiala, Kal. "The Architecture of International Cooperation : Transgovernmental Networks and the Future of International Law." *Virginia Journal of International Law* 43, no. 1.
- Reinicke, Wolfgang H. "Global Public Policy." *Foreign Affairs* 76, no. 6 (1997) : pp 127-38.
- Rosenau, James N., and Ernst-Otto (eds.) Czempiel. *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge Studies in International Relations : 20 : Cambridge, 1992.
- Royal Institute of International Affairs and International Institute for Sustainable Development. *Multilateral Environmental Agreements and the WTO. Workshop on Trade and Sustainable Development post-Doha (7-8 April)*, London. 2003
- Runge, C. Ford. "A Global Environment Organization (Geo) and the World Trading System." *Journal of World Trade* Vol. 35 (2001) : 399.
- Sachs, W. et al. (Editor), 'The Jo'burg Memo. Fairness in a Fragile World-Memorandum for the World Summit on Sustainable', Heinrich Böll Foundation,, Berlin, 2002.
- Sanwal, Mukul. "Framework for Mea Cooperation." Paper presented at the Inter-Linkages – International Conference on Synergies and Coordination between Multilateral, United Nations University Centre, 3-4 September 2001.
- Schatan, C. "World Environmental Organization : A Latin American Perspective." *World Economy* 25, no. 5 (2002) : 673-84.
- Settlements, United Nations Task Force on the Environment and Human. *Report of the United Nations Task Force on the Environment and Human Settlements*. United Nations, 1998.
- Simonis U.E. "Advancing the Debate on a World Environment Organization." *The Environmentalist* 22, no. 1 (2002) : 29-42.
- Sørensen, Jan-Eirik. "Trade, Environment and Sustainable Development." Paper presented at the World Summit for Sustainable Development, International Eminent Persons Meeting on Inter-linkages Strategies for bridging problems and solutions to work towards sustainable development, United Nations University Centre 2001.
- Speth, James Gustave. "Global Governance for Sustainable Development (Speech)." Paper presented at the World Conference on Rio+5, March, 1997.
- Stevens, Candice. "A Gatt for the Environment : Options for a Multilateral Environmental Organization." *Ecodécision*, no. 8 (1993) : 41-43.
- Stilwell, Matthew, and Richard Tarasofsky. "Towards Coherent Environmental and Economic Governance." 26 p. : WWF, CIEL, 2001.
- Stranks, R.T. "Dossier En Souffrance : Vers La Création D'Une Organisation Mondiale Pour L'Environnement." 1995
- Strong, Maurice. "Keynote Speech." Paper presented at the International Eminent Persons Meeting on Inter-linkages, United Nations University Centre 2001.
- Tarasofsky, R. *International Environmental Governance. Strengthening UNEP. Working papers that represents one of the first outputs from a two-year United Nations University Institute of Advanced Studies project on International Environmental Governance Reform*. 2002
- Ulfstein, Geir. "The Proposed Geo and Its Relationship to Existing Meas." Paper presented at the Synergies and Coordination between Multilateral Environmental Agreements, Tokyo, 14-16 July 1999 1999.
- UNEP. *Implementing The Clustering Strategy For Multilateral Environmental Agreements : A Framework-Background Paper By The Secretariat (UNEP/IGM/4/4)*, UNEP, 2001.
- _____. *International Environmental Governance : Multilateral environmental agreements (MEAs)*, UNEP/IGM/1/INF/3, UNEP, 2001.
- _____. *Proposal for a systematic approach to coordination of multilateral environmental agreements*, UNEP/IGM/2/5, UNEP, 2001
- _____. *Rapport du président du Comité des représentants permanents auprès du Programme des Nations unies pour l'environnement sur la gouvernance internationale en matière d'environnement*, UNEP/IGM/2/3, UNEP, 2001
- _____. "Decision 21/21." UNEP, 2001.

- ____. "Gouvernance Internationale En Matière D'environnement." 40 : UNEP, 2001.
- ____. "International Environmental Governance : Report of the Executive Director." 2001.
- ____. "Nairobi Declaration on the Role and Mandate of the United Nations Environment Programme." GC/19/1/1997. UNEP, 1997.
- ____. "Rapports Des Consultations Avec La Société Civile Et Des Consultations Avec Des Experts Sur La Gouvernance Internationale En Matière D'environnement." UNEP, 2001.
- ____. . International environmental governance. SS.VII/1, UNEP, 2002.
- UNEP (Division of Technology Industry and Economics and Trade Branch) (2002). From Globalization to Sustainable Development : UNEP's Work on Trade, Economics, and Sustainable Development, UNEP.
- UNEP, Chair of the environment ministers working group. "Malmo Ministerial Declaration." In Global ministerial environment forum. Malmo, 2000.
- United Nations. Orientations Stratégiques De L'Action Du Secrétariat Dans Le Cadre De La Mise En Oeuvre De La Convention Et Propositions De Programme, Convention sur la lutte contre la désertification. ICCD/COP(2)/6. Bonn, 1998.
- United Nations Task Force on the Environment and Human Settlements. Report of the United Nations Task Force on the Environment and Human Settlements, United Nations, 1998.
- University, United Nations. "International Environmental Governance : The Question of Reform : Key Issues and Proposals. Preliminary Findings." edited by Shona E.H. Dodds, W. Bradnee Chambers and Norichika Kanie, 40 pp. Tokyo : United Nations University/Institute of Advanced Studies, 2002.
- Velasquez, Jerry, and Uli Piest. "Case Studies on Inter-Linkages and Environmental Governance in 14 Asia and Pacific Countries." *Global Environmental Change* 13, no. 1 (2003) : 61-68.
- Victor, David G. "The Market for International Environmental Protection Services and the Perils of Coordination." Paper presented at the International Conference on Synergies and Coordination between Multilateral Environmental Agreements, Tokyo, 14-16 July, 1999 1999.
- Victor, David G., Abram Chayes, and Eugene B. Skolnikoff. "Pragmatic Approaches to Regime Building for Complex International Problems." In *Global Accord*, edited by Nazli Choucri : The MIT Press, 1993.
- von Moltke, Konrad. "The Organization of the Impossible." *Global Environmental Politics* 1, no. 1 (2001).
- ____. "Whither MEAs ? The Role of International Environmental Management in the Trade and Environment Agenda." 48 p. Winnipeg : International Institute for sustainable development and Environment Canada, 2001.
- ____. "World Environment Organisation." Paper presented at the Workshop on International Environmental Governance (Environment Canada), 13-14 August 2001.
- ____. On clustering International Environmental Agreements, IISD : 33 p., 2001
- Werksman, Jacob. *Greening International Institutions*. London : Earthscan, 1996.
- Whalley, John, and Ben Zissimos. "Making Environmental Deals : The Economic Case for a World Environmental Organization." In *Global Environmental Governance : Options and Opportunities*, edited by Yale School of Forestry and Environmental Studies. New Haven, 2002.
- ____. "What Could a World Environmental Organization Do ?" *Global Environmental Politics* 1, no. 1 (2001) : 29-34.
- Young, Oran R., and Konrad von Moltke. "International Secretariats." Paper presented at the Workshop at the Rockefeller Brothers Conference Center June 15-18, 1995 .