



Office fédéral de l'environnement OFEV

Gouvernance internationale: plus de cohérence pour une meilleure efficacité


D'innombrables organisations internationales et plus de cinq cents accords mondiaux visent à préserver l'environnement. A l'échelle planétaire, la situation ne s'améliore pourtant guère. La volonté politique fait certes défaut, mais le système souffre également de lacunes institutionnelles. Que faire pour y remédier?

Hansjakob Baumgartner

En 1794, le Royaume de Grande-Bretagne signait le traité de Jay avec les Etats-Unis d'Amérique, son ancienne colonie, réglant ainsi certains litiges encore en suspens depuis la guerre d'Indépendance. Les Grands Lacs - frontière naturelle entre les Etats-Unis et le Canada, à l'époque encore sous domination britannique - y faisaient l'objet de dispositions rudimentaires de protection des eaux. C'était la première apparition de l'environnement dans une convention bilatérale.

Par la suite, le XIXe siècle a connu d'autres accords portant sur les eaux. Ils s'appliquaient à un territoire limité et impliquaient un nombre restreint de pays.



 Congrès mondial de l'agroforesterie dans le bâtiment principal du PNUE, à Nairobi. Le PNUE est le seul organisme de l'ONU à avoir son siège dans un pays en développement.
© UNEP

De Stockholm, en 1972... A partir du milieu du XXe siècle, cependant, la dimension planétaire des problèmes environnementaux devient toujours plus manifeste. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain de Stockholm, en 1972, est l'expression de cette prise de conscience. La même année voit la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dont le siège est à Nairobi.

Les premières conventions mondiales sur l'environnement datent de la même époque: la Convention de Ramsar, adoptée en 1971 dans la ville iranienne du même nom, protège les habitats des oiseaux d'eau migrateurs. Par la suite, devant l'urgence d'une action commune pour protéger la couche d'ozone, le Protocole de Montréal est signé en 1987. Il conduit à abandonner la production des chlorofluorocarbures (CFC), ces gaz qui appauvrissent la couche d'ozone.

... à Rio, en 1992. La *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED)* est un jalon dans l'histoire du droit environnemental international. Elle se tient en 1992 à Rio de Janeiro et aboutit à la signature de trois conventions - lutte contre les changements climatiques et la désertification, préservation de la diversité biologique - ainsi qu'à la fondation de la *Commission des Nations Unies pour le développement durable (CDD)*.

On compte aujourd'hui plusieurs centaines d'accords environnementaux multilatéraux (AEM) et autres traités portant sur ces sujets. En 2001, le PNUE en recensait 502. Chacun a sa raison d'être, mais la plupart ont été conclus sans harmonisation préalable avec les autres, et il manque un solide pilier central.

Une prolifération de conventions et d'institutions. Chaque convention a son propre secrétariat, ses comités d'experts, et tient régulièrement des *Conférences des Parties (COP)*. A quoi viennent s'ajouter d'innombrables organisations et programmes, généralement mis en place sans coordination aucune.

Il en résulte un labyrinthe législatif dans lequel même les spécialistes se perdent. «Le système est devenu trop compliqué, tout en restant lacunaire et peu cohérent», affirme Franz Perrez, chef de la section Affaires globales à l'OFEV. «Il manque une vue d'ensemble ainsi que des structures suffisamment efficaces.»

En bref, la gouvernance mondiale de l'environnement présente quelques graves faiblesses:

- Elle est fractionnée en de trop nombreux accords et institutions. Il s'ensuit des coûts


inutiles, des doublons, des contradictions et des conflits de compétence. En outre, pour les pays en voie de développement surtout, participer activement est devenu pratiquement impossible au vu d'un agenda extrêmement chargé: à elles seules, les trois conventions adoptées en 1992 à Rio ont nécessité 230 jours de conférence en 2006.

- **De nombreuses décisions concernant l'environnement se prennent ailleurs.** Les résolutions de l'*Organisation mondiale du commerce (OMC)*, de la Banque mondiale ou du *Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)* ont souvent plus de conséquences pour la gestion durable des ressources que les décisions de certains organismes du système environnemental.
- **Le rapport de force entre la gouvernance de l'environnement et les autres gouvernances internationales n'est pas équilibré.** Le système environnemental est institutionnellement plus faible que l'OMC, par exemple, et ses engagements sont moins précis. Il ne possède pas de mécanisme efficace pour régler les différends. Quant au PNUD, ses ressources sont bien moindres que celles dont disposent la Banque mondiale ou le PNUD pour son propre domaine. Il n'est pas parvenu à s'imposer comme le forum des décisions politiques en la matière.
- **Il manque une instance de direction dotée de l'autorité nécessaire.** Le PNUD fait un excellent travail quand il s'agit de surveiller et d'évaluer l'état de l'environnement ainsi que d'élaborer des conventions. Il n'est cependant pas à même de diriger les processus politiques de manière cohérente et coordonnée. Le fait qu'il ne soit qu'un programme composé de 58 Etats membres élus par l'Assemblée générale de l'ONU affaiblit son autorité. De plus, il n'a pas été doté du personnel et du budget nécessaires.
- **Les moyens mis à disposition sont insuffisants.** Les fonds sur lesquels la politique environnementale peut s'appuyer sont restreints. En outre, faute de coordination et d'exploitation des synergies, leur utilisation est souvent inefficace.
- **La volonté politique fait défaut.** Malgré toutes les déclarations en faveur de l'environnement et du développement durable, le monde politique et la société ne sont pas encore prêts à définir leurs priorités en conséquence et à passer à l'action. Certaines conventions ne sont pas ratifiées ou pas appliquées. Une réforme du système environnemental ne remédiera pas à ce problème, mais ce n'est pas une raison pour ne rien entreprendre du tout. Au contraire: une gouvernance internationale forte et capable de s'imposer pourrait stimuler la volonté politique.

Programme de réformes. Ces problèmes sont connus depuis longtemps, et les propositions d'amélioration ne manquent pas. Un train de mesures visant à renforcer la gouvernance environnementale internationale a été approuvé par le *Forum ministériel mondial sur l'environnement (FMME)* en 2002 à Cartagena, en Colombie, puis confirmé la même année par le *Sommet mondial sur le développement durable (SMDD)* de Johannesburg. Il comprend les points suivants:

- meilleure cohérence de la politique environnementale internationale grâce au renforcement du PNUD et du FMME; examen d'une affiliation universelle au PNUD;
- augmentation des moyens financiers du PNUD;
- meilleure coordination et efficacité accrue des conventions;
- transfert de technologie, renforcement des capacités et amélioration de la coordination à l'échelle nationale;
- renforcement de la coordination dans tout le système onusien.



 Sauver l'ours blanc et le gorille: en vue de la Conférence sur le climat qui se tiendra à Copenhague en décembre 2009, des activistes mettent en scène une «leçon de la Terre». © AFP

Améliorer la gouvernance. Les résolutions de Cartagena représentent jusqu'à maintenant l'essai le plus sérieux d'améliorer la gouvernance mondiale. La Suisse a été la principale initiatrice des mesures favorisant la cohérence et la collaboration. Elle a aussi largement contribué à d'autres décisions, concernant en particulier la revalorisation politique et l'amélioration des bases financières du PNUD. Après de premiers pas prometteurs, la mise en œuvre s'est essoufflée.

Ce ralentissement a coïncidé avec une initiative de Jacques Chirac. En 2003, lors de l'Assemblée générale de l'ONU, le président français a remis sur le tapis l'idée de faire du PNUD une organisation environnementale autonome de l'ONU, au même titre que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Cette proposition allait trop loin aux yeux de nombreux Etats. La Suisse y apporte quant à elle un soutien de principe, tout en rappelant que la transformation de ce programme en une organisation ne suffira pas à résoudre les vrais problèmes.

Mettre à profit les synergies. Les tentatives partant de la base sont plus prometteuses. De ce point de vue, le regroupement à Genève, à l'initiative de la Suisse, des secrétariats de toutes les conventions sur les déchets et les produits chimiques a été un pas en avant. Il s'agit de la

Convention de Rotterdam, dite Convention PIC, qui régleme les informations et notifications à fournir dans le négoce international de produits chimiques et pesticides dangereux, de la Convention de Stockholm, dite Convention POP, sur les polluants organiques difficilement dégradables et de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

La Suisse ne s'est pas contentée d'installer les différents secrétariats à Genève: elle s'est également engagée pour une collaboration plus étroite entre ces organes et pour le regroupement de certaines unités administratives. L'objectif est de créer une direction unique pour toutes les conventions relatives aux produits chimiques et aux déchets. Cette démarche helvétique a porté ses fruits: les trois conventions tiendront leur première Conférence des Parties conjointe en 2010. Cela crée un précédent dans la gouvernance internationale de l'environnement. «Le domaine des produits chimiques et des déchets est aujourd'hui un modèle de politique environnementale effective, efficace et cohérente», estime Franz Perrez.

Un second souffle grâce à des objectifs mondiaux. Pour produire des effets, une gouvernance mondiale n'a pas seulement besoin des compétences nécessaires et d'institutions qui fonctionnent. Il lui faut aussi et surtout des buts précis. A Dubaï, lors du Forum ministériel mondial sur l'environnement (FMME) de 2006, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a proposé que soient fixés des objectifs mondiaux en matière d'environnement, à l'exemple des huit Objectifs du Millénaire de l'ONU (réduction de la pauvreté et de la faim, amélioration des services sanitaires et de l'éducation primaire, égalité entre hommes et femmes et autres questions sociales pour l'horizon 2015).

S'il est d'ores et déjà prévisible que les Objectifs du Millénaire ne seront pas atteints dans les délais fixés, ils ont toutefois le mérite d'avoir donné une impulsion dans le domaine du développement. Ils ont rappelé les problèmes les plus urgents à l'opinion publique mondiale et ont contribué à fixer des priorités et des orientations cohérentes.

Comme le fait remarquer Daniel Ziegerer, de la section Affaires globales de l'OFEV, il n'est pas nécessaire de redéfinir les objectifs environnementaux: ils sont déjà formulés dans les résolutions des conférences qui se sont tenues ces dernières années ou dans l'article premier des conventions multilatérales. «Reste à en faire un programme politique homogène, doté de buts généraux pertinents et compréhensibles.» Ces derniers doivent être précisés à travers des lignes de conduite facilitant la formulation de mesures et d'obligations concrètes. Des indicateurs permettront d'évaluer les progrès réalisés dans les délais fixés.

De telles lignes de conduite existent également dans des conventions ou dans des engagements pris en d'autres occasions: l'enraiment de la perte de biodiversité d'ici 2010 ou l'utilisation sûre des produits chimiques dangereux d'ici 2020, par exemple.

«Avec des objectifs clairs, on pourrait impliquer plus fortement la communauté internationale, concentrer les efforts, mobiliser l'opinion publique, mieux mettre en évidence progrès et lacunes ou encore générer des mesures nouvelles», estime Daniel Ziegerer. «Les institutions du système environnemental mondial s'en trouveraient revalorisées et la gouvernance améliorée.» Le PNUE a déjà fait un pas dans ce sens: il a entrepris de lister tous les objectifs écologiques.

Contact: magazine@bafu.admin.ch

Dernière mise à jour le 30.11.2009



Sommaire - 4/2009

Glossaire

[CNUED](#)

[PNUÉ](#)

[CDD](#)

[AEM](#)

[OMC](#)

[PNUD](#)

[FMME](#)

[SMDD](#)


[FAO](#)

[PIC](#)

[Stockholmer Übereinkommen](#)

[Convention de Bâle](#)

Pour en savoir plus

[Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992 sur Wikipedia](#)


[Objectifs du Millénaire des Nations Unies](#) 

Service

[Télécharger ce numéro](#) (pdf, 6784 ko)

[Consulter ce numéro en ligne](#) 
- ePaper

[Commander la version imprimée](#)

[Service d'abonnement](#) - gratuit, 4 numéros par an

Contact

[Division Affaires internationales](#)

Office fédéral de l'environnement OFEV
info@bafu.admin.ch | [Responsabilité, protection des données et droits d'auteur](#)

<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/umwelt/09249/09373/index.html?lang=fr>