



Alain JUPPE
Ministre d'Etat,
Ministre des Affaires Etrangères et Européennes



Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET
Ministre de l'Ecologie, du Développement durable,
des Transports et du Logement

Dans 141 jours se tiendra Rio+20, Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable. Ce sera un rendez-vous international majeur de l'année 2012.

Nous réunissons aujourd'hui un large panel d'ONG, d'entreprises, de syndicats, d'élus locaux, de scientifiques, pour préparer cette échéance. Cette réunion se tient à un moment charnière, alors qu'un premier projet de déclaration pour le Sommet a été rendu public sous le titre prometteur « Le futur que nous voulons ».

L'objet de cette journée n'est pas de faire Rio avant l'heure, mais de se concentrer sur un sujet précis, la réforme de la gouvernance mondiale de l'environnement, et d'alimenter en propositions la Conférence.

Le principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 proclame le rôle essentiel de la société civile dans le traitement des questions environnementales. Vingt ans plus tard, les résultats sont incomplets.

A travers une réflexion sur ce que pourrait être une Organisation Mondiale de l'Environnement, et sur la place que la science pourrait y tenir, nous vous invitons à imaginer des solutions pour faire émerger une démocratie environnementale au niveau mondial.

Grâce à l'implication de la société civile française, qui s'est réunie hier en ateliers préparatoires, nous disposons aujourd'hui de propositions, qui seront présentées en préambule de chaque table ronde lors de la conférence.

Les discussions et propositions d'aujourd'hui ont vocation à être portées à la connaissance de la Conférence. Nous espérons qu'elles enrichiront ainsi les débats, pour des solutions durables et solidaires, que l'Union Européenne appelle de ses vœux.

Nous vous souhaitons une bonne conférence, et vous invitons à participer activement aux débats.

Vers une nouvelle gouvernance mondiale de l'environnement

PROGRAMME

MATIN

08h30-09h15 Accueil du public

OUVERTURE

09h30-10h15 Ouverture de la conférence

- Mot de bienvenue de **Jean-Paul Delevoye**, Président du CESE
- Intervention d'**Alain Juppé**, ministre d'Etat, ministre des Affaires Etrangères et Européennes
- Intervention de **Nathalie Kosciusko-Morizet**, ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
- Intervention de **Nassir Abdulaziz Al-Nasser**, Président de l'Assemblée Générale des Nations Unies

Grand Témoin : **Edgar Morin**, Président de l'Institut International de Recherche Politique de Civilisation

10h30-12h15 Session 1 : OMS, OMC, OIT¹... quel modèle pour la gouvernance mondiale de l'environnement ?

SESSION 1

- *Comment rationaliser le paysage institutionnel en passant de 500 organismes actifs en matière de développement durable à une organisation mondiale de l'environnement ?*
- *Comment faciliter la mise en œuvre des normes environnementales*
- *Comment éviter le dumping environnemental ?*
- ...

Bilan du rapporteur n°1 **Bettina Laville**, Présidente d'honneur du Comité 21 sur les ateliers de la veille

Amina Mohamed, Directrice Exécutive adjointe du PNUE, **Gérard Mestrallet**, Président-directeur général de GDF Suez, Président du Comité directeur du « Pacte Mondial France », **Monique Barbut**, Présidente du Fonds pour l'Environnement Mondial, **Staffan Nilsson**, Président du Comité économique et social européen, **Serge Orru** Directeur Général du WWF France

Gerard Worms, Président de la CCI, **Felix Dodds**, Directeur exécutif Stakeholders forum for a Sustainable Future, **Ellen MacArthur**, Présidente de la fondation Ellen MacArthur, **Julia Marton-Lefevre**, Directrice générale de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, **Huang Haomin**, Directeur exécutif de CANGO, réseau d'ONG chinoises

12h15- 12h30 Intervention des 4 rapporteurs des ateliers du 30 janvier, Bettina Laville, Présidente d'honneur du Comité 21, Jean Jouzel, Vice Président du GIEC et membre du CESE, Pierre Radanne, Directeur de 4D et président du Collectif Rio+20 et Gilles Bérault, Président du Comité 21 et Président du Conseil d'orientation du Club France Rio+20, **pour présenter l' « Appel de la société civile pour une Organisation Mondiale de l'Environnement à Rio »**

12h30-13h00 Point presse / déjeuner

¹ Organisation mondiale de la santé, Organisation mondiale du commerce, Organisation internationale du travail

APRES-MIDI

SESSION 2

13h45-15h00 Session 2 : La science sauvera-t-elle RIO+20 ?

- Comment créer une culture commune entre l'expertise scientifique et l'action politique ? ou Comment conjuguer le temps de la recherche scientifique et l'urgence de l'action ?
- Après le GIEC pour le climat ou l'IPBES pour la biodiversité : comment l'OME va-t-elle intégrer la science ?
- Jusqu'où les scientifiques doivent ils intervenir dans les négociations internationales ?
- En quoi une OME permettrait-elle d'assurer le décroisement des disciplines scientifiques et leur ouverture à de nouveaux savoirs (traditionnels ou profanes) ?
- ...

Bilan du rapporteur n°2 **Jean Jouzel**, Vice-président du Groupe I du GIEC, membre du CESE ? sur les ateliers de la veille

Pavan Sukhdev, Auteur du rapport sur l'économie des écosystèmes et la biodiversité, **Jean-Pascal van Ypersele**, Vice-président du GIEC, **François Loos**, Président Directeur Général de l'ADEME, **Marion Guillou**, Présidente Directrice Générale de l'INRA, **Carol Turley** Océanographe, **Wendy Watson Wright**, Directrice Générale adjointe de l'UNESCO

Birima Diarra, Chef de division Recherche et Développement, Direction Nationale de la météorologie du Mali, **Gilles Bœuf**, Président du Muséum National d'Histoire Naturelle

SESSION 3

15h00-16h45 Session 3 : l'OME : acte de naissance de la démocratie environnementale ?

Bâtir une gouvernance avec les acteurs sociaux, économiques et territoriaux

- Qui peut porter la voix de la Planète ?
- Quels enseignements tirer des modèles existants d'association de la société civile (Grenelle, Convention d'Aarhus, etc.)
- Peut-on transposer à l'OME la gouvernance à 5 du Grenelle de l'environnement ?
- Quels relais entre la gouvernance mondiale de l'environnement et le terrain : le rôle des collectivités
- ...

Bilan des rapporteurs n°3 **Pierre Radanne**, Président de 4D et Président du Collectif Rio+20 et **Gilles Bérhault**, Président du comité 21 et Président du Conseil d'Orientation du Club France Rio+20 sur les ateliers de la veille

Pierre-André de Chalendar, Président-Directeur Général de Saint-Gobain, membre du Conseil d'Administration de l'AFEP, **Jeremy Wates**, Secrétaire général du Bureau Européen de l'Environnement, **Rubens Harry Born**, Président de Vitae Civilis, ONG brésilienne, **Bernadette Ségol**, Secrétaire Générale de la Confédération Européenne des Syndicats, **Gino Van Begin**, Directeur Europe de l'ICLEI

Yves Leterme, Secrétaire Général adjoint de l'OCDE, **Luciano Ducci**, Maire de Curitiba, Brésil, **Ronan Dantec** Sénateur, porte-parole de Cités et Gouvernements Locaux Unis, **Jacques Pélissard**, Président de l'Association des Maires de France, **Dov Zerah**, Directeur Général de l'AFD

16h45-17h15 Pause

17h15-18h00 Conclusions

- **Brice Lalonde**, Coordinateur exécutif de la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable
- **Andre Correa de Lago**, Ambassadeur et directeur environnement au ministère de l'environnement du Brésil
- **Cherif Rahmani**, Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement d'Algérie
- **Tiemoko Sangaré**, Ministre de l'environnement et de l'assainissement du Mali
- **Ida Auken**, Ministre de l'Environnement du Danemark
- **Nathalie Kosciusko-Morizet**, Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement

CONCLUSION

18h00-18h30 Point presse sur les conclusions de la conférence



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

DOSSIER

Vers une nouvelle gouvernance mondiale de l'environnement

Conférence du 31 janvier 2012

Sommaire

1. Une conférence internationale pour améliorer la gouvernance mondiale de l'environnement
2. Pourquoi une organisation mondiale de l'environnement serait-elle la solution ?
3. Retour sur 30 ans de négociations internationales
 - ✓ Principales conférences des Nations unies consacrées au développement durable
 - ✓ Préparation du sommet de Rio+20
4. Liste des participants

1. Une conférence internationale pour améliorer la gouvernance mondiale de l'environnement

Changement climatique, déclin de la biodiversité, érosion des sols et désertification, aggravation de la pollution... La communauté internationale doit se donner les moyens de répondre à ces défis en renforçant la gouvernance mondiale de l'environnement, aujourd'hui trop fragmentée. La Conférence qui se tiendra à Rio de Janeiro du 20 au 22 juin – 20 ans après le Sommet de la Terre de 1992 - sera une occasion unique pour y parvenir.

La France souhaite pour sa part qu'à « Rio+20 » la mise en place d'une Organisation Mondiale de l'Environnement (OME) soit décidée. La prise de conscience du rôle de la société civile et des acteurs non étatiques est un des acquis de la conférence de Rio en 1992. Pourtant, aujourd'hui, le système onusien n'intègre pas suffisamment cette évolution. Une « industrie » de négociations dispersées en de trop nombreuses enceintes limite l'efficacité du système et la participation de ceux qui devraient y contribuer. **Trop d'acteurs clés sont aujourd'hui tenus à l'écart de négociations qui ne sont pas toujours porteuses de résultats concrets.**

À travers le projet d'OME, la France défend, avec l'Union européenne et d'autres partenaires, une agence des Nations Unies capable de :

- ✓ donner une vision stratégique et multilatérale pour prévenir les tensions liées à la raréfaction des ressources naturelles ;
- ✓ renforcer les synergies et la cohérence entre les nombreux accords multilatéraux pour l'environnement ;
- ✓ faciliter la mise en œuvre des normes environnementales,
- ✓ associer la société civile.

Ce projet peut constituer un aiguillon de modernisation du système des Nations unies, en permettant une association large et innovante des acteurs non étatiques. À toutes les échelles - locale, nationale et internationale -, toutes les « parties prenantes » ont vocation à prendre part à la définition et à la réalisation des objectifs environnementaux.

Rio+20 est une occasion unique pour proposer, à l'échelle internationale, un mode d'organisation innovant, adapté, dépassant les limites de modèles issus du XXe siècle. La conférence du 31 janvier doit y contribuer.

L'objectif de la conférence « Vers une nouvelle gouvernance mondiale de l'environnement » est d'alimenter, de la manière la plus ouverte et la plus concrète possible, la réflexion sur cette réforme de la gouvernance internationale de l'environnement et sur la place accordée aux acteurs non étatiques (ONG, syndicats, entreprises, collectivités locales). La société civile sera largement associée à la préparation de cette conférence notamment par la tenue d'ateliers¹ la veille dont les synthèses viendront alimenter les débats.

¹ Atelier 1 : Les attentes des parties prenantes ; Atelier 2 : Bilan et perspective pour une réelle transition vers le développement durable ; Atelier 3 : Rapprocher le pilier environnemental du reste du système international ? Atelier 4 : Les principes fondateurs d'une gouvernance environnementale rénovée ; Atelier 5 : Une interface science-politique efficace et démocratique ; Atelier 6 : Assurer une analyse scientifique transversale et systémique ; Atelier 7 : Quelle diffusion de l'analyse scientifique pour quel public ; Atelier 8 : Les technologies de l'information dans une gouvernance modernisée ; Atelier 9 : Rio+20, pour une gouvernance mondiale fondée sur les principes de démocratie, responsabilité et solidarité ; Atelier 10 : Quelles leçons tirer des modèles d'associations existants ; Atelier 11 : Du local au global, le rôle des collectivités dans la gouvernance de l'environnement.

Son déroulement sera structuré autour de trois grandes questions :

- ✓ Organisation mondiale de la santé, Organisation mondiale du commerce, Organisation internationale du travail... quel est le modèle le plus adapté pour la gouvernance mondiale de l'environnement ?
- ✓ La science sauvera-t-elle RIO+20 ?
- ✓ L'OME : acte de naissance de la démocratie environnementale ? Comment bâtir une gouvernance avec les acteurs sociaux, économiques et territoriaux.

2. Pourquoi une organisation mondiale de l'environnement serait-elle la solution ?

A. Pourquoi une Organisation Mondiale de l'Environnement (OME) ?

Rio+20 doit déboucher sur une décision favorable à une OME pour quatre raisons :

1. **Il est nécessaire de créer le pilier environnemental qui manque à la gouvernance mondiale du développement durable.** Le développement durable repose sur trois piliers, économique, social et environnemental, or le pilier environnemental est aujourd'hui éclaté en plus de 500 accords multilatéraux, fragmentaires et cloisonnés.
2. Le changement climatique, la perte de biodiversité, l'érosion des sols et la désertification, les pollutions diverses s'accroissent. **Or en l'absence d'instance multilatérale forte, les tensions sur les ressources risquent de se résoudre d'Etat à Etat, et ce au détriment des plus faibles.**
3. Sur certains sujets, comme les forêts ou les océans, les questions environnementales nécessitent une approche plus cohérente. **Une OME doit marquer le début d'une prise en compte intégrée de ces questions, en liaison avec les autres organisations concernées.**
4. Il est devenu nécessaire, tant d'un point de vue de démocratie globale que d'efficacité, d'associer l'ensemble des Etats à la gouvernance internationale de l'environnement. Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a été créé il y a 40 ans, alors que l'environnement était un sujet international nouveau et que l'on pouvait confier à un groupe limité de pays le soin d'en traiter. Le Conseil d'administration du PNUE compte 58 Etats seulement. Cela n'est plus justifiable aujourd'hui.

Depuis 40 ans, de nombreuses tentatives d'amélioration marginale du système ont échoué. Or jamais les coûts de l'inaction n'ont été aussi importants. Il est donc temps de construire une réponse multilatérale crédible. Pour être pragmatique, la réforme proposée bâtit sur l'existant, c'est-à-dire le PNUE, qui a son siège à Nairobi.

B. Une OME est-elle possible à Rio+20 ?

Plus de 100 pays se sont déjà prononcés officiellement en faveur d'une organisation de type OME, notamment les Etats membres de l'Union européenne (27), les Etats membres de l'Union africaine (54), une quinzaine de pays de la région « Europe » des Nations unies (de l'Islande à l'Asie centrale), ainsi que des pays asiatiques (Népal, Thaïlande, Malaisie) ou latino-américains (Chili et Uruguay). Jamais le soutien n'a été aussi fort, sur les différents continents et dans des pays aux niveaux de développement différents. Ce soutien démontre non seulement qu'il y a consensus sur la fragmentation du système, mais aussi que de nombreux pays sont prêts à décider d'une réforme ambitieuse.

C. En quoi ce projet renforce-t-il la gouvernance du développement durable ?

Il n'y a pas d'opposition entre les dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable. Ce débat a été tranché il y a 20 ans avec la déclaration de Rio, qui énonce que « la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement » (principe 4).

Le programme des Nations unies pour le développement (PNUD), dans son Rapport sur le développement humain de 2011, souligne le lien indissociable existant entre la durabilité environnementale et l'équité sociale. Il relève ainsi que les cas de malnutrition dans le monde sont dus pour moitié à des facteurs environnementaux. Il indique également que dans les années à venir, les facteurs environnementaux devraient accroître les prix des denrées alimentaires de 30 à 50%. Il souligne enfin qu'au niveau mondial, les arrangements relatifs à la gouvernance affaiblissent fréquemment la voix des pays en développement et excluent les groupes marginalisés.

Si Rio+20 n'aboutit pas à la création d'une OME, ce sommet aura manqué une occasion de renforcer le développement durable.

D. En quoi une OME répondrait-elle aux besoins des pays en développement ?

La réponse réside dans la prise de position très argumentée de l'Union africaine sur Rio+20, décidée au niveau des chefs d'Etat lors du sommet de Malabo en juin 2011, puis développée au niveau des ministres de l'environnement lors de la réunion d'Addis-Abeba en octobre 2011. Les principales demandes exprimées par les pays en développement portent sur la mise en œuvre effective des principes énoncés dans la Déclaration de Rio : responsabilités communes mais différenciées, prise en compte efficace des besoins particuliers des pays en développement pour faire face aux défis environnementaux. Ces besoins nécessitent :

- ✓ **une participation véritablement universelle** : à l'heure actuelle, les accords multilatéraux pour l'environnement (AME)² ont tellement proliféré que de nombreux pays, notamment les plus pauvres, sont exclus de fait des processus de négociation et de mise en œuvre ; avoir une organisation capable dans le cadre des Nations unies de tracer des priorités et de rationaliser le système répondrait à une exigence de démocratie globale.
- ✓ **une réponse coordonnée en matière de renforcement de capacités environnementales** : la dispersion des réponses induit aujourd'hui une déperdition considérable. L'OME aura la double responsabilité de coordonner l'offre des multiples acteurs dans ce domaine et de faciliter, du côté de la demande, l'accès, notamment des pays les plus pauvres, à l'information, notamment en ce qui concerne les financements internationaux disponibles pour des projets environnementaux.
- ✓ **des conditions favorables pour accélérer les transferts de technologies pertinentes** : de nombreux acteurs, dont les institutions financières internationales, sont engagés dans ce domaine, mais il y a besoin d'un acteur capable d'appuyer leur action pour favoriser le développement d'une offre accessible, répondant notamment à la demande des plus pauvres.

Si le PNUE n'a pas été en mesure de mettre en œuvre le Plan stratégique de Bali pour le soutien technologique et le renforcement de capacités, les raisons n'en sont pas uniquement financières ; en réalité, ni le PNUE ni aucun autre acteur n'ont pour l'heure l'autorité et la légitimité suffisantes pour impulser une approche pragmatique et concrète de ces enjeux.

² Les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) visent à protéger et à restaurer l'environnement mondial et à contribuer au développement durable. Exemple : convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington 1973), convention cadre sur le changement climatique (1992) protocole de Kyoto (1997)...

E. L'OME aurait-elle vocation à financer des projets de développement environnementaux ?

L'OME ne se substituerait pas aux fonds existants pour ce qui est du rôle d'allocation et de gestion financière. En revanche,

- ✓ elle **faciliterait l'établissement de priorités internationales claires**, en introduisant un référentiel commun là où chaque convention et institution tend aujourd'hui à définir ses propres priorités, et en étant capable de dresser chaque année un bilan transversal des moyens mobilisés, notamment en faveur des plus pauvres.
- ✓ en synthétisant une vision globale, elle **ferait mieux apparaître les besoins non couverts et les solutions porteuses de synergies** plus fortes entre la lutte contre le réchauffement climatique, la biodiversité, la protection des forêts ou encore l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Il y a là deux fonctions indispensables, alors que les enjeux environnementaux vont nécessiter dans les années à venir la mobilisation sans précédent de moyens nouveaux.

Coordination des financements consacrés à la lutte contre la déforestation : l'apport possible d'une OME

La conservation et la gestion durable des forêts est un enjeu crucial, pour la lutte contre le changement climatique comme pour la biodiversité. Il faudra à l'avenir valoriser tous les services rendus par les écosystèmes forestiers (séquestration de Co₂, préservation de la ressource en eau, lutte contre l'érosion, etc.), et de nouveaux types de financement pourraient correspondre au paiement de ces différents services rendus par les écosystèmes forestiers. Une OME pourrait à cet égard, par sa vision d'ensemble, alerter sur d'éventuelles lacunes, thématiques mais aussi géographiques. Par ailleurs, sachant qu'un certain nombre de nouveaux instruments financiers ont été mis en place récemment³ se rajoutant ainsi aux instruments déjà existants - programme PROFOR de la Banque Mondiale, mécanisme pour les programmes forestiers nationaux hébergés à la FAO... **le travail d'une OME pourrait faciliter une synergie entre ces financements et travailler avec les autres organisations concernées à une allocation la meilleure possible des financements.**

F. Pourquoi faut-il agir sans attendre pour créer un pilier environnemental de la gouvernance mondiale ?

Il y a urgence, en raison du contexte de crise économique mondiale et du développement de deux menaces :

- ✓ ce que certains appellent le *dumping* environnemental : la mondialisation des échanges ne doit pas s'accompagner d'une concurrence par le bas en matière de normes environnementales, avec des normes soit moins exigeantes soit moins bien appliquées ;
- ✓ une fracture environnementale (« green gap ») : certains pays en développement risquent de se retrouver dans une situation où il leur sera extrêmement coûteux, voire impossible, de rattraper leur retard en matière de normes et de technologies environnementales.

³ Programme de gestion durable des forêts/ « REDD+ » du Fonds pour l'environnement mondial, Facilité du partenariat pour le carbone forestier et Programme d'investissement forestier de la Banque mondiale, Programme REDD de l'ONU (réduction des émissions dues à la déforestation), Fonds biocarbone de la Banque mondiale, Fonds Vert sur le climat

Le risque d'un « décrochage environnemental » de certains pays dans le système actuel

Trop souvent, le système de gouvernance internationale de l'environnement ajoute aux difficultés des pays en développement, en leur imposant un véritable fardeau bureaucratique. Les constats opérés sur le terrain convergent avec les chiffres disponibles. L'opérationnel ne suit pas la production de normes et les secrétariats des AME cherchent par conséquent à remplir eux-mêmes un rôle de mise en œuvre, en ordre dispersé. Il en résulte une multitude de stratégies sectorielles, d'appropriation insuffisante par les pays. Le rapportage administratif absorbe les capacités au détriment de l'atteinte des objectifs sur le terrain. Ce constat avait déjà été fait par le corps commun d'inspection des nations unies en 2008.

Rio+20 est une occasion d'agir à temps, de bonne foi et en toute concertation, pour éviter que ces dangers ne deviennent réalité. La solution est une OME.

G. Comment une OME répondrait-elle aux attentes de la société civile ?

Rio+20 est l'occasion de mettre en œuvre de manière exemplaire le principe 10 de la déclaration de Rio, selon lequel la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Beaucoup a été fait aux niveaux national et local, mais il existe une attente des citoyens vis-à-vis de la gouvernance mondiale, *a fortiori* dans un contexte où les nouveaux médias favorisent une circulation rapide de l'information sur l'environnement global.

Le changement de statut du PNUE en OME sera déterminant à cet égard :

- ✓ **pour fixer au niveau global des principes de gouvernance moderne du développement durable**, reconnaissant le rôle d'acteurs comme les ONG, entreprises, les syndicats ou encore les collectivités territoriales, dans la réponse aux défis environnementaux. Une participation des acteurs non-étatiques au niveau mondial pourrait être concrètement introduite dans l'agence spécialisée issue du PNUE, en tirant les enseignements de vingt ans d'expérimentations depuis l'Agenda 21 ; des expériences récentes ont montré qu'il est possible d'ouvrir des enceintes internationales à la société civile, mais l'institutionnalisation d'un rôle de ces acteurs dans les négociations internationales exige une légitimité forte, donc au préalable une gouvernance dont aucun Etat ne soit exclu.
- ✓ **pour instituer un dialogue entre scientifiques et politiques au niveau international**, et permettre ainsi d'expliquer les engagements environnementaux nécessaires, à l'attention de ceux, décideurs politiques mais aussi économiques, qui les mettront en œuvre *in fine*. Une OME contribuerait à **fixer les anticipations** des acteurs économiques, **donc à mieux éclairer les paramètres de durabilité environnementale en amont des décisions économiques**. Elle serait aussi garante du bon fonctionnement des organes scientifiques des AME. A cet égard, son rôle ne serait pas d'absorber l'ensemble des groupes d'experts environnementaux internationaux (le GIEC sur le climat, l'IPBES sur la biodiversité⁴), mais de leur donner des lignes directrices que le PNUE n'est pas en position de faire valoir.

⁴ La création de l'IPBES, Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques, a fait l'objet en 2011 d'une décision de l'Assemblée générale de l'ONU demandant qu'elle soit rapidement opérationnelle.

Valeur ajoutée d'une OME dans l'interface science-politique

Constat : Dans le système actuel, c'est le GIEC qui offre des garanties d'indépendance des experts les plus sérieuses. En revanche, certains organes scientifiques et techniques d'AME ne présentaient pas, d'après le rapport du corps commun d'inspection des Nations unies en 2008, toutes les garanties nécessaires d'indépendance et d'impartialité.

Sens de la réforme : doter le système d'une instance ayant un poids politique suffisant pour :

- ✓ faire évoluer les pratiques de sélection des experts ;
- ✓ décloisonner les approches et les sujets environnementaux.

H. Une OME conduira-t-elle à des surcoûts ?

La réforme souhaitée est une organisation moderne, fonctionnant en réseau, avec une voix politique forte qui diffuse de la cohérence dans le système et **un budget contrôlé**, à la différence d'un système qui crée chaque année de nouveaux secrétariats, de nouveaux fonds ou de nouveaux comités. Une OME permettra de garantir une **prévisibilité** de financements pour un noyau dur de missions. Cet élément est déterminant :

- ✓ pour favoriser une action à long terme du PNUE : celui-ci ne peut être viable si son budget est menacé de décliner à mesure que celui des AME poursuit une trajectoire inflationniste.
- ✓ pour réduire l'instabilité structurelle du financement des AME : dans un contexte de compétition pour les financements, les Conférences des Parties (COP) ont intérêt à adopter des mécanismes de financement les plus souples – donc les moins stables – pour attirer les bailleurs. C'est un des effets pervers de la fragmentation.
- ✓ pour stimuler par plus de visibilité pour les citoyens, par plus de transparence et d'efficacité, la mobilisation de financements nouveaux.

Budgets de fonctionnement : ordres de grandeur

Actuellement, le budget de fonctionnement total du PNUE est de 191 MUSD sur 2 ans, soit 95,5 MUSD par an.

Il faut y ajouter celui des 12 principaux AME et de leurs protocoles, qui représente 86 MUSD par an selon le rapport du corps commun d'inspection des Nations unies publié en 2008. En outre, d'après les estimations du PNUE, l'ensemble des AME représente un budget de 445 MUSD par an.

Le coût du système actuel pris dans son ensemble (AME compris) est donc en tout état de cause bien supérieur au budget annuel consolidé de l'OMC (222 MUSD en 2010) ou de l'OIT (365 MUSD). Une organisation à part entière n'est donc pas nécessairement plus coûteuse qu'un système fragmenté. Rien ne permet donc de dire qu'une OME serait nécessairement source de surcoûts, *a fortiori* à moyen-terme.

I. Quel est l'intérêt d'une OME par rapport à un simple renforcement du PNUE ?

Une organisation sans personnalité juridique ne permet pas de :

- ✓ **juguler l'inflation du système** : dans le système des Nations unies, seule une organisation de plein droit peut adopter de nouvelles conventions sans passer systématiquement par l'AGNU. L'incapacité du PNUE à adopter lui-même des AME incite à créer des conventions autonomes et de nouveaux secrétariats.
- ✓ **éviter les incohérences à l'avenir** : il existe des cas, et pour l'avenir des risques, de redondance et de conflits de normes face aux défis qui concernent plusieurs conventions.

Exemple de nouveau défi pour le système normatif environnemental : la géo-ingénierie⁵

La géo-ingénierie désigne des techniques d'intervention à grande échelle, sur des éléments du système terre-océan-atmosphère, visant à lutter contre le réchauffement climatique. Il est clair que la qualification de telles techniques, l'opportunité de leur éventuelle mise en œuvre ou même de leur expérimentation doit faire l'objet de décisions concertées entre Etats. Les diverses techniques de géo-ingénierie intéressent potentiellement plusieurs conventions existantes ; des instruments juridiques nouveaux pourraient être nécessaires. La fertilisation des océans par exemple, qui est l'une des techniques imaginées et viserait à stimuler la croissance du phytoplancton fixateur de CO₂, concerne à la fois la Convention cadre sur le climat (CCNUCC) et la Convention sur la diversité biologique (CBD), vu les risques d'impact sur les espèces marines. Il y a un risque que naisse la proposition de créer un instrument spécifique qui ne soit ni sous la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CNUCC) ni sous la Convention sur la diversité biologique (CBD), aggravant alors l'incohérence et l'inflation d'ensemble.

J. Quelles seraient les relations entre l'OME et l'OMC, ou encore l'OIT?

L'OME ne serait pas une "OMC de l'environnement", mais un interlocuteur de l'OMC. Deux anciens directeurs généraux de l'OMC ont d'ailleurs reconnu la nécessité d'une organisation, pouvant s'exprimer au nom des différentes conventions environnementales, et se sont prononcés pour une OME. De fait, l'Organe de règlement des différends (ORD) est aujourd'hui seul interprète de l'article XX du GATT⁶ prévoyant des exceptions environnementales au libre commerce. Ceci n'est pas satisfaisant pour l'ORD même. S'il juge une mesure environnementale invalide, il sera aux yeux de l'opinion suspecté de servir des intérêts anti-écologiques ; s'il se prononce pour la mesure environnementale, il lui sera reproché de sortir de son champ de compétence et de se comporter en gouvernement mondial. Une OME à l'expertise juridique reconnue, susceptible d'être saisie pour avis, aurait tout son rôle à jouer.

Avec l'OIT, qui est une agence des Nations unies à la différence de l'OMC, les relations seraient également très fortes. Le PNUE et l'OIT travaillent d'ores et déjà ensemble, et le Directeur général de l'OIT, Juan Somavia, a souligné ces dernières années le problème de la segmentation du système de gouvernance international, appelant à un rééquilibrage en faveur à la fois des normes sociales et environnementales, qui sont selon lui sont « des objectifs de société » et pas seulement des instruments juridiques. Il a enfin insisté sur l'intérêt d'ouvrir la gouvernance mondiale à la société civile (« La mondialisation ne peut se discuter à huis clos »). Le projet d'OME, fondé sur une triple exigence de mise en cohérence du pilier environnemental, de dialogue avec les autres piliers et d'ouverture à la société, est en convergence avec ces réflexions.

⁵ The Royal Society, *Geoinengineering the climate : science, governance and uncertainty*, London, September 2009.

⁶ General Agreement on Tariffs and Trade

3. Retour sur 30 ans de négociations internationales

✓ Principales conférences des Nations unies consacrées au développement durable

La Conférence Rio+20 a été précédée par 3 autres grandes conférences qui ont chacune représenté une étape importante dans la prise de conscience des enjeux liés au développement durable :

- ✓ Stockholm (Suède) en 1972 ;
- ✓ Rio de Janeiro (Brésil) en 1992 ;
- ✓ Johannesburg (Afrique du sud) en 2002.

La conférence de Stockholm en 1972 :

Cette première conférence placée sous l'égide des Nations unies et consacrée aux questions environnementales avait pour nom "Conférence des Nations unies sur l'Environnement Humain" (CNUEH). Elle s'est tenue du 5 au 16 juin 1972 à Stockholm et fut présidée par le Canadien Maurice Strong. Elle a rassemblé des délégations de 113 États et de nombreuses ONG.

Elle a représenté un tournant historique dans la prise en compte des questions d'environnement au niveau international et a permis notamment d'instituer le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), dont le siège se trouve à Nairobi (Kenya).

Parmi les missions qui sont alors allouées au PNUE figure l'objectif de "fournir les moyens de stimuler la participation active des citoyens et mettre en avant l'intérêt et la contribution des organisations non-gouvernementales pour la préservation et le développement de l'environnement".

Le Sommet de la Terre de Rio en 1992 :

Cette conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) s'est tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992. Elle a rassemblé 178 délégations, 110 chefs d'Etats et de gouvernement et 2400 représentants d'organisations non gouvernementales (ONG).

En 1987, le Rapport Brundtland avait lancé la dynamique autour du concept de développement durable et le Sommet de la Terre a marqué un grand pas en avant avec l'adoption de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui comprend 27 principes précisant le contenu du développement durable. Le principe 1 indique que « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ».

La question de la place de la société civile est traitée dans le principe 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient (...) ».

Le Sommet de la Terre a également permis d'adopter un programme d'action pour le 21^{ème} siècle, appelé Action 21 (Agenda 21 en anglais), qui donne des recommandations pour la mise en œuvre concrète des principes de la déclaration dans différents domaines (santé, logement, pollution de l'air, gestion des mers, des forêts et des montagnes, désertification, gestion des ressources en eau et de l'assainissement, gestion de l'agriculture, gestion des déchets). Action 21 constitue la référence pour la mise en œuvre du développement durable au niveau des collectivités locales.

Ce sommet a lancé les travaux qui ont permis d'adopter les trois « Conventions de Rio » : la Convention sur le climat, la Convention sur la biodiversité et la Convention de lutte contre la désertification.

Le Sommet de Johannesburg de 2002 :

Le « Sommet mondial sur le développement humain » (SMDD) s'est tenu du 26 août au 4 septembre 2002 à Johannesburg. Il a permis, 10 ans après le Sommet de la Terre de Rio, de dresser un premier bilan et de renouveler l'engagement en faveur du développement durable.

Il a abouti à l'adoption d'un plan d'action déclinant des mesures concrètes pour la mise en œuvre des principes du développement durable dans les domaines suivants : l'eau, la santé, la biodiversité, l'énergie, l'agriculture...

✓ Préparation du sommet de Rio+20

La Conférence Rio+20 aura lieu au terme d'un processus préparatoire qui se tient dans le cadre des Nations unies et qui comprend cinq grandes étapes :

1) 24 décembre 2009 : Adoption par l'Assemblée générale des Nations unies de la Résolution R64/236 prévoyant la tenue d'une Conférence des Nations unies pour le développement durable en 2012.

2) Mai 2010 - décembre 2011 : plusieurs réunions préparatoires à New York (siège des Nations unies) et au niveau régional ont permis de progresser dans les discussions sur les deux thèmes de la conférence :

- « l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté » ;
- le « cadre institutionnel du développement durable ».

Le 1er novembre 2011, 677 contributions officielles au processus préparatoire, émanant notamment d'Etats (100 contributions) et d'acteurs non-étatiques (493 contributions) ont été remises aux Nations unies.

3) 25-27 janvier 2012 : début des négociations à New-York

- Premières discussions autour du projet de document final « *zero draft* », rendu public le 10 janvier 2012 ; ces négociations continueront jusqu'à la veille de la Conférence à Rio de Janeiro.

4) 16-19 juin 2012 : Journées de la société civile ou « Sandwich days » à Rio de Janeiro :

La société civile disposera d'un espace d'expression qui doit permettre de dialoguer pendant 4 jours sur les thématiques liées au développement durable.

5) 20-22 juin 2012 : Conférence des Nations unies sur le développement durable dite « Rio+20 », à Rio de Janeiro.