

# Institut

**EDS** Institut Hydro-Québec en environnement,  
développement et société  
de l'Université Laval

## LES CAHIERS DE L'Institut EDS

### LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE GLOBALE DE L'ENVIRONNEMENT : ÉLUSIVE OU ILLUSOIRE?

**Philippe Le Prestre**

**Directeur de l'Institut EDS  
et professeur au département de science politique  
Université Laval, Québec**





## L'Institut EDS

L'Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société est un regroupement de membres de la communauté universitaire, provenant aussi bien de sciences sociales que de sciences dures ou appliquées, qui partagent un intérêt commun pour la recherche et la formation en environnement, développement et société.

Le mandat de l'Institut est de soutenir la recherche pluridisciplinaire, les synergies entre spécialistes et de promouvoir une vision d'ensemble sur les questions d'environnement dans la société. L'Institut réalise ou facilite des activités visant l'approfondissement et la diffusion des connaissances dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Afin de faciliter l'atteinte de ces objectifs, la structure se veut souple, rassembleuse et ouverte.

L'Institut EDS relève à la fois du Vice-rectorat à la recherche et du Vice-rectorat aux études, possède une relation privilégiée avec deux facultés (sciences sociales et sciences et génie), tout en collaborant avec l'ensemble des facultés de l'Université. Ses membres peuvent être individuels ou collectifs.

Site Internet: <http://www.ihqeds.ulaval.ca>

### Coordonnées de l'Institut

Institut Hydro Québec en environnement, développement et société (Institut EDS)  
Université Laval  
Pavillon des Services, local 3800  
2440, Boul. Hochelaga,  
Québec, G1K 7P4  
Téléphone : (418) 656-2723  
Télécopieur : (418) 656-7330  
Courriel : [ihqeds@ihqeds.ulaval.ca](mailto:ihqeds@ihqeds.ulaval.ca)

**Concept et mise en page:** Lucie Verreault

**Équipe de correction:** Félix-Antoine Lorrain et Jocelyne Néron



## Philippe Le Prestre

Philippe Le Prestre, directeur de l'Institut EDS, enseigne actuellement au département de science politique de l'Université Laval. Il détient un doctorat en science politique de l'Université de l'Indiana (États-Unis), un diplôme d'études approfondies (DEA) en physiologie végétale, un certificat de troisième cycle en écologie humaine de l'Université Paris V (René-Descartes) et une maîtrise en étude du milieu (Université de Paris VII).

Il a enseigné l'écopolitique internationale, l'analyse de la politique étrangère et la théorie des relations internationales aux États-Unis et à l'Université du Québec à Montréal, avant de prendre la direction de l'Institut EDS en 2005.

Ses intérêts de recherche portent notamment sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, sur l'efficacité des régimes internationaux et sur la diplomatie de l'environnement.

Outre de nombreux articles et communications portant sur les domaines de la politique étrangère et de l'environnement, il a récemment publié: *Toward Collective Action On International Environmental Governance*, (IDRI Paris et IHQEDS Québec 2007, avec L. Tubiana), *Bilateral Ecopolitics Continuity and Change in Canadian-American Environmental Relations* (Aldershot, Ashgate Publishing Limited, 2006, avec P. Stoett) et *Protection de l'environnement et relations internationales* (Armand Colin, 2005).

### Pour joindre Philippe Le Prestre

Institut Hydro Québec en environnement, développement et société (Institut EDS)  
Université Laval  
Pavillon des Services, local 3800  
2440, Boul. Hochelaga,  
Québec, G1K 7P4  
Téléphone : (418) 656-2131, poste 12336  
Courriel : philippe.le-prestre@pol.ulaval.ca

## Résumé

*Face aux dysfonctionnements du système et au manque d'efficacité apparents des régimes internationaux de protection de l'environnement, la communauté internationale s'efforce, depuis 2001, d'élaborer les contours d'une réforme qui demeure évasive. Si le processus engagé par le Programme des Nations unies pour l'environnement, l'ONU et les initiatives franco-allemandes ont insufflé un nouveau dynamisme au débat sur la gouvernance de l'environnement, les conditions ne sont pas réunies pour la construction d'un modèle plus centralisé. Les impasses actuelles et les progrès limités depuis le Sommet de Johannesburg de 2002 suggèrent la nécessité de réfléchir à des modes de gouvernance différents de ceux qui, jusqu'ici, ont servi de modèle et qui sont plutôt des carcans que des moyens d'avancer vers la définition collective d'un bien commun en matière d'environnement et de développement durable.*

### LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE GLOBALE DE L'ENVIRONNEMENT : ÉLUSIVE OU ILLUSOIRE?

Réformer la gouvernance internationale de l'environnement (GIE) est un peu comme modifier la course d'un supertanker: l'inertie est formidable, les raisons de continuer dans la même direction puissantes, les voies navigables encombrées, les récifs nombreux et les capacités de traitement des différents ports de destination souvent incertaines.

Les plus optimistes souligneront que les discussions, qui ont pleinement débuté dès 1995, se poursuivent, sinon activement, du moins de façon continue depuis 2002. Le processus engagé durant la préparation du Sommet de Johannesburg, avec le soutien actif du Canada et de l'Union européenne (UE) — en particulier de la France et de l'Allemagne — en faveur d'une organisation mondiale pour l'environnement (OME) puis d'une organisation des Nations unies pour l'environnement (ONU), a accéléré la réflexion et maintenu ces questions à l'ordre du jour. Ces mêmes observateurs mettront aussi l'accent sur les processus parallèles en cours, sur l'augmentation du nombre de pays désireux de réformer le système et sur les exemples de coopération moins visibles, entre accords multilatéraux sur l'environnement (AME), par exemple.

Les pessimistes quant à eux, insisteront sur le flou d'une telle réforme, sur l'opposition de pays puissants à des réformes substantielles et sur les divergences d'opinions à la fois sur la définition du problème et sur les solutions possibles. Quinze ans après Rio et cinq ans après Johannesburg, un groupe de personnalités de haut niveau appelle encore à dresser le diagnostic des problèmes. Le débat tourne toujours autour du renforcement et du statut du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), des rapports entre gouvernance de

l'environnement et gouvernance du développement durable (GIDD), du statut et de la coordination des AME, ou de la contradiction potentielle entre une GIE qui rationaliserait la distribution des compétences et faciliterait l'action collective et une GIE plus centrée sur la mise en œuvre nationale des accords.

Le rythme de discussion s'est récemment accéléré dans le cadre de quatre processus parallèles : (i) la poursuite de la mise en œuvre des réformes adoptées en 2002 par le Conseil d'administration du PNUE; (ii) le suivi du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement; (iii) les consultations informelles sur la GIE de 2006 et 2007; et (iv) l'initiative européenne, principalement pilotée par la France, de création d'une ONU.

La prolifération des processus de discussion reflète à la fois le sentiment qu'une réforme est souhaitable, la volonté de forger une convergence de vues sur le diagnostic et les solutions minimales, et une absence de consensus profond sur son objet et ses dimensions. Néanmoins, 2007 pourrait s'avérer une année charnière si, après la conférence de Paris de février et la création du groupe des amis d'une ONU, la publication du rapport Heller-Maurer<sup>1</sup> en juin qui trace les contours des points en discussion et des convergences possibles, et la décision du secrétaire général d'endosser les principales conclusions des propositions du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations unies, l'Assemblée générale reprenait la recommandation des ambassadeurs Heller et Maurer d'adopter les termes de référence d'un cycle de négociations sur la réforme de la GIE.

En effet, le débat sur la réforme de la GIE est pluriel et recoupe des préoccupations différentes. Bien qu'elles soient, pour l'instant, largement circonscrites au système onusien, ces discussions dépassent les problèmes du PNUE et le seul régime de protection de l'environnement. Elles s'inscrivent dans le contexte plus large de la réforme de l'ONU et de la redistribution de la puissance, de l'autorité et des responsabilités dans le système international, de l'interdépendance et de son corollaire, de l'imbrication des politiques internes, de la prise de conscience des limites des systèmes naturels et des menaces que cela pose aux systèmes socio-économiques, des risques d'un contournement progressif du système de l'ONU (par des alliances et coalitions *ad hoc* d'États dans des domaines particuliers — telles que le changement climatique —, par le secteur privé ou par des collaborations entre celui-ci et les organisations non gouvernementales – ONG) et de l'urgence de mobiliser les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs du Millénaire.

## Les retombées du Sommet de Johannesburg

### *Des résultats modestes*

La réforme de la GIE, qui fit l'objet d'un processus de discussion parallèle en 2001-2002, fut au cœur du processus de préparation du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) de Johannesburg, en 2002. En février 2001, à sa 21<sup>e</sup> session, le conseil d'administration du PNUE créait le groupe intergouvernemental de ministres (GIM) 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. La préparation du Sommet de Johannesburg fut donc l'occasion d'une réflexion d'ensemble qui plaça fermement la question de la réforme de la GIE à l'ordre du jour international.

En février 2002, le GIM transmet ses recommandations au 4<sup>e</sup> Forum mondial des ministres de l'environnement (FMME) et à la 7<sup>e</sup> session spéciale du PNUE, qui se tinrent à Carthagène, dont la décision 1, intégrée au Plan de mise en œuvre de Johannesburg, portait sur (1) le rôle et la structure du FMME comme moyen d'améliorer la cohérence du système et d'encadrer l'action du PNUE, (2) le renforcement de la base scientifique du PNUE, (3) la situation financière du PNUE (avec l'adoption d'une échelle de contributions volontaires), (4) l'amélioration de la

coordination de l'action des AME, (5) le renforcement des capacités des pays en développement (la décision appelant au développement d'un plan stratégique intergouvernemental pour l'appui technologique et le renforcement des capacités et (6) le rôle du Groupe de gestion de l'environnement (GGE) en tant qu'instrument de coordination des politiques des membres du système des Nations unies<sup>2</sup>.

Toutefois, dès le début des discussions sur la GIE, les pays en développement soulignèrent l'importance de dépasser les questions d'environnement *stricto sensu* afin d'élargir la réflexion à la gouvernance du développement durable. Ces deux étapes se sont déroulées séquentiellement, et le plan d'action du SMDD comprend une série de mesures destinées à répondre à ces préoccupations portant sur le rôle de la Commission du développement durable, le financement du développement, la coopération entre le PNUE et les institutions de développement ou le renforcement des compétences nationales.

### *Une mise en œuvre lente et incomplète de la décision de Carthagène*

C'est dans le cadre du PNUE et de la décision de Carthagène (2002) qu'ont été prises les principales mesures de réforme du système de la GIE. Si les modestes actions envisagées ont permis d'améliorer légèrement la situation financière de l'organisation et de la doter d'un cadre de développement des activités de renforcement des compétences et de transferts de technologie, le PNUE n'en sort pas profondément renforcé. Les principales initiatives ont porté sur le fonctionnement du PNUE, notamment sur l'échelle de contributions volontaires (1.2.1.), le Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités (1.2.2.), le renforcement de la base scientifique du PNUE (1.2.3.) et les regroupements sectoriels (1.2.4.).

### *L'échelle de contributions volontaires*

Devant les difficultés financières du PNUE, la Déclaration de Malmö (2000) appelait les États à élargir l'assiette financière du PNUE et à améliorer la prévisibilité de leur contribution financière. La même année, la résolution 55/200 de l'AGNU insistait sur les besoins du Programme en matière de ressources financières adéquates, stables et prévisibles, et la décision UNEP 21/21 de 2001 soulignait qu'«un financement stable, prévisible et adéquat est une

condition de l'amélioration de la gouvernance et devrait constituer un des aspects centraux des délibérations sur l'amélioration de la gouvernance internationale de l'environnement». 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 Fonds des Nations unies pour l'environnement (FNUE) et à en améliorer la prévisibilité, a permis d'élargir le nombre d'États donateurs et d'augmenter légèrement le volume des contributions dans l'immédiat, mais l'impact à long terme demeure incertain et restera probablement limité<sup>3</sup>.

#### *Le plan stratégique de Bali*

L'identification de ce besoin fut un des éléments majeurs de la décision de Carthagène de 2002. En conséquence, la décision 22/17 (7 février 2003) du Conseil d'administration (CA) du PNUE demandait au directeur exécutif de développer un projet de plan et d'initier des négociations qui se conclurent le 4 décembre 2004. Le Plan stratégique fut adopté à la 23<sup>e</sup> session du CA du PNUE, deux mois plus tard.

L'ambition initiale, qui était de développer une approche intégrée du renforcement des capacités et de l'appui technique, fut rapidement abandonnée, devant, notamment, les craintes de domination par un système normatif particulier et les rivalités inter-organisationnelles. L'idée demeure néanmoins de prendre en compte les activités du système onusien, des organisations régionales, des agences bilatérales, des ONG et du secteur privé. C'est surtout un moyen pour le PNUE, comme d'autres organisations telles que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)<sup>4</sup> l'ont perçu, de jouer un rôle plus important dans les activités de développement de l'ONU<sup>5</sup>.

Le Plan vise à :

- renforcer les capacités des pays en développement (PED) et des pays en transition (PET) à tous les niveaux
- prévoir des mesures systématiques, ciblées, à long et à court termes pour l'appui technologique et le renforcement des capacités

- faciliter la collaboration entre parties prenantes et fournir la base d'une approche d'ensemble pour le développement de partenariats, y compris publics-privés
- identifier et faire connaître les bonnes pratiques et encourager l'esprit d'innovation et les partenariats
- fournir un cadre de renforcement des capacités afin d'assurer la participation des PED et PET aux négociations sur les AME
- améliorer l'appui technologique et les activités de renforcement des capacités du PNUE sur la base des bonnes pratiques au sein et en dehors du PNUE
- renforcer la coopération entre le PNUE, les AME et d'autres organes engagés dans le renforcement des capacités, y compris le PNUD, le FEM et les autres parties prenantes
- promouvoir, faciliter et financer l'accès et le soutien au développement de technologies et au savoir écologiquement rationnels.

Près de trois ans après son adoption, le Plan de Bali demeure balbutiant. Il est encore loin de fournir le cadre conceptuel global régissant les activités des AME, des agences de l'ONU et des institutions financières internationales (IFI) au niveau national. Les défis demeurent de promouvoir les partenariats publics-privés et d'intégrer les objectifs du Plan et le PNUE dans les travaux des équipes de pays des Nations unies, par le biais du mécanisme des coordonnateurs résidents et dans le cadre du programme unique de pays que les Nations unies mettent sur pied.

#### *Le renforcement de la base scientifique du PNUE*

La mise en place d'une GIE passe par un système capable de fournir des informations scientifiques non biaisées en réponse à des priorités politiques et de guider les choix politiques sans les déterminer et d'informer sur la nature, la probabilité et l'impact des menaces. Les lacunes existantes portent sur la rareté des 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.

La décision de Carthagène de 2002 initia un processus de consultation sur le renforcement de la base scientifique du PNUE (dit «initiative scientifique») qui identifia un certain nombre de besoins, notamment :

- renforcer les liens entre la connaissance scientifique et le développement de politiques, notamment en renforçant la crédibilité, l'opportunité, la pertinence et la légitimité des évaluations scientifiques, et en favorisant leur complémentarité
- mettre l'accent sur les liens scientifiques entre les défis environnementaux et les réponses à y apporter et entre les défis liés à l'environnement, d'une part, et au développement, d'autre part
- améliorer la quantité, la qualité et la disponibilité des données et de l'information sur les questions d'environnement, y compris les alertes précoce et les désastres naturels. L'harmonisation et l'interopérabilité des banques de données devraient aussi être améliorées
- développer les compétences nationales des PED en matière de collecte et d'analyse de données, ainsi qu'en matière de surveillance et d'évaluation intégrée
- améliorer la coopération, les synergies et la mise en réseau des organes des Nations unies, des forums environnementaux régionaux et des institutions universitaires et scientifiques<sup>6</sup>.

Sur la base de la recommandation du FFME de février 2002, la Norvège a proposé, en janvier 2003, la création d'un Groupe intergouvernemental sur l'évaluation des changements de l'environnement à l'échelle mondiale (Intergovernmental Panel for Assessing Global Environmental Change — IPEC).

La proposition norvégienne visait (i) à faire face au problème des données, à la fois trop nombreuses et pas assez comparables, en créant une véritable base de données complète, cohérente et adaptée, et en aidant les gouvernements qui hésitent à s'engager financièrement à long terme; (ii) à intégrer tous les aspects des changements de l'environnement à l'échelle mondiale dans une perspective systémique et à différentes échelles; (iii) à identifier leurs implications pour les politiques publiques, y compris le calcul du coût économique des changements environnementaux globaux et (iv) à faciliter la préparation de l'agenda du FMME. Les réponses des gouvernements allèrent de l'appui prononcé (UE) au rejet. Les principales craintes portaient sur les risques de dédoublement d'institutions existantes (Inde, Amérique du Nord), de politisation de la science (associations scientifiques) ou d'affaiblissement des capacités et des ressources des unités scientifiques du PNUE (ONG)<sup>7</sup>.

En 2005, à la suite d'un processus consultatif mené par le PNUE sur le renforcement de ses capacités scientifiques, la 23<sup>e</sup> session du CA du PNUE avança plusieurs propositions qui donnaient priorité au caractère fonctionnel plutôt qu'institutionnel (devant l'avortement du projet d'IPEC) de toute initiative scientifique, qui privilégie le renforcement du rapport sur *L'avenir de l'environnement mondial (Global Environment Outlook GEO)* et qui recommande la réforme de la Veille écologique (Environmental Watch). Celle-ci comprendrait cinq composants essentiels : un cadre conceptuel; un réseau d'information; un volet évaluation scientifique; un programme de renforcement des capacités; et le développement d'une boîte à outils.

À la suite d'une demande de précisions par le CA lors de sa 9<sup>e</sup> session spéciale, en 2006, le directeur exécutif du PNUE en présenta une nouvelle version à la 24<sup>e</sup> Session du CA/PNUE de 2007. Ces précisions concernaient le lien entre la Veille écologique et les autres structures existantes à tous les niveaux (national, régional, mondial), l'organisation d'expériences pilotes, la clarification du rôle des points focaux, notamment au niveau national et la coordination avec le Plan de Bali. La proposition vise à remplacer le modèle initial de développement d'un système par une stratégie pluriannuelle intitulée *Stratégie pour la Veille écologique: Vision 2020*<sup>8</sup>, basée sur le renforcement des capacités et l'appui technologique,

la mise en réseau et le partage d'information, et sur l'évaluation des connaissances scientifiques.

Si certains pays sont opposés à ce que le PNUE développe une capacité de recherche scientifique indépendante, il existe néanmoins un consensus sur la nécessité qu'il devienne, au sein des Nations unies, la principale source d'information sur l'environnement mondial et l'autorité scientifique en la matière. Ceci peut se faire à travers la constitution de réseaux au sein du système des Nations unies, entre les AME et avec les IFI, et par le renforcement de sa capacité à fournir une information fiable aux États sur des aspects importants de l'environnement mondial et sur les catastrophes naturelles potentielles.

Les options présentées par les co-présidents de la consultation informelle reprennent largement ces propositions et comprennent la création d'un poste de scientifique en chef du PNUE, le renforcement des partenariats avec les organismes de recherche, les universités et les associations professionnelles, la création d'un réseau d'information mondial de veille de l'environnement à l'horizon 2020 et le maillage entre les activités scientifiques du PNUE et le Global Earth Observation System of Systems (GEOSS)<sup>9</sup>.

#### *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 déclaration de la septième session spéciale du CA du PNUE, endossée à Johannesburg, estime que « l'approche par regroupement sectoriel est prometteuse, et [que] les questions liées à l'emplacement des secrétariats, à l'ordre du jour des réunions et à la coopération programmatique de ces organes entre eux et avec le PNUE devraient être abordées ». Les promoteurs des regroupements des AME soutiennent qu'ils permettront de générer davantage de fonds, stimuleront un meilleur accès aux capitaux, accroîtront la visibilité de chaque thème, réduiront le fardeau des États et encourageront les synergies. Six grands thèmes ont été identifiés: conservation des ressources naturelles, atmosphère, sols, substances dangereuses, pollution marine et ressources naturelles<sup>10</sup>, tandis que le PNUE propose un regroupement sous quatre thèmes: développement durable, biodiversité, déchets chimiques et dangereux et mers régionales<sup>11</sup>.

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: études scientifiques; participation et transparence; rapports de mise en œuvre; règlement des conflits<sup>12</sup>.

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. Les problèmes d'environnement ne sont pas nécessairement définis de la même façon (les problèmes de biodiversité ont une structure qui diffère de ceux des déchets toxiques), les Parties aux conventions ne sont pas toujours les mêmes, les responsabilités administratives diffèrent, les objectifs et priorités sont parfois éloignées ou le déménagement du siège des secrétariats devrait faire l'objet de choix politiques. D'autres difficultés ont trait à la gouvernance des regroupements. S'ils pourraient potentiellement faciliter la participation des acteurs non étatiques, des questions de gouvernance demeurent: Qui parle au nom du regroupement? Comment minimiser la compétition en son sein? Le regroupement des fonctions 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 (plutôt que le regroupement des organisations) apparaît plus opérationnel.

La troisième rencontre du GIM (septembre 2001) initia une phase pilote de collaboration entre les accords dans le domaine des produits chimiques. En conséquence, le PNUE lança des discussions sur l'approche stratégique internationale sur la gestion des substances chimiques en 2002 (SAICM)<sup>13</sup> qui fut finalement adoptée lors de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques de Dubaï (ICCM), le 6 février 2006, puis lors du GCSS/IX.

La SAICM est une initiative trans-sectorielle, volontaire et juridiquement non contraignante qui porte sur le cycle de vie entier des produits chimiques, s'appuie sur les instruments internationaux existants et fournit le cadre d'un régime général. Si elle possède une vocation globale, elle se concentre sur les pays en développement et à économie en transition. Les



États africains ont été parmi les plus actifs et ont notamment contribué à la définition du Plan d'action global<sup>14</sup>.

La SAICM comprend trois documents: la Déclaration de Dubaï, une Stratégie politique globale (Overarching Policy Strategy — OPS) et un Plan d'action mondial (en fait une boîte à outils pour la gestion des produits chimiques). Cependant, son objet est limité car il ne couvre pas les produits déjà réglementés par des autorités sanitaires nationales<sup>15</sup>. Ainsi, même lorsque les considérations de base sont peu controversées (consensus sur l'existence d'une catégorie spécifique de regroupement thématique, nécessité de contrôler ce type de pollution à travers une approche intégrée, etc.), la communauté internationale éprouve de grandes difficultés à dépasser un cadre d'action programmatique, et les engagements plus précis demeurent élusifs.

#### *Autres questions*

D'autres questions issues de la décision de Carthagène qui feront nécessairement partie d'une gouvernance renouvelée portent sur le rôle du GMEF que de nombreuses délégations considèrent comme le forum ministériel le plus important mais dont les déclarations demeurent générales et déconnectées des décisions du CA, sur celui du Groupe de gestion de l'environnement (Comment lui faire jouer pleinement son rôle de coordinateur des organes de l'ONU? Comment renforcer ses liens avec le Groupe de l'ONU sur le développement? Devrait-il servir à coordonner les AME?) et sur la composition universelle du PNUE.

Dans l'éventualité où les discussions sur la GIE entraîneront un renforcement du PNUE, la question de la composition universelle du FMME et du CA du PNUE devient importante; elle est récurrente depuis le processus GIM. Les partisans de cette option soulignent qu'elle accroîtrait le sentiment d'appropriation et de responsabilité des décisions et des activités du PNUE, ainsi que la légitimité de l'organisation et la transparence du processus de décision. Ses adversaires, en revanche, rappellent que le mode de gouvernance du PNUE est conforme au modèle général des organes subsidiaires de l'AG, qu'absence d'universalité ne signifie pas manque de légitimité, que cela accroîtrait les coûts de fonctionnement de l'organisation (et donc les pressions à contribuer financièrement davantage à

l'organisation), qu'en pratique l'absence d'universalité n'a que peu d'effets puisque les décisions sont prises par consensus, que la composition actuelle du CA est équitable et que ce qui importe est davantage la participation que la composition universelle, cette participation étant exercée à travers le FMME<sup>16</sup>.

#### **Des initiatives nouvelles afin de relancer le processus**

Les discussions sur la GIE ne se sont pas limitées à la mise en œuvre de la décision de Carthagène. Du fait de la primauté du développement durable et des objectifs du Millénaire, la relation entre gouvernance de l'environnement et gouvernance du développement constitue un élément important du contexte de discussion et génère tensions et blocages que deux processus parallèles de l'ONU (le groupe de haut niveau et les consultations informelles) tentent de surmonter et dont une troisième initiative, hors ONU, s'est efforcée de tenir compte, au prix d'une certaine incohérence.

#### *Le projet d'une ONU*

Le processus GIM permet aux États de préciser leurs positions, d'identifier leurs intérêts, de soulever certains problèmes, de jongler avec des solutions, d'en exclure d'autres et d'initier un dialogue avec les pays du Sud et entre pays industrialisés; mais l'indifférence des États-Unis et la méfiance des PED empêchèrent toute réforme majeure du PNUE ou de la gouvernance. Le président de la République française, soutenu par quelques pays qui depuis les années 1990 avaient avancé l'idée d'une organisation mondiale de l'environnement — OME — (Allemagne, Afrique du Sud, Brésil), encouragea donc les Affaires étrangères à développer une initiative diplomatique visant à poursuivre le dialogue et à promouvoir une solution organisationnelle aux défaillances présumées du système, solution à peine évoquée durant le processus GIM, soit le changement de statut du PNUE.

Face à l'impasse des discussions internationales, la France entreprit, avec le soutien actif de l'Allemagne, d'initier des discussions entre pays intéressés qui visaient essentiellement à construire un consensus sur la nature du problème et à initier un mouvement vers une solution qu'elle identifia *a priori* comme la transformation du statut du PNUE en agence spécialisée, plutôt que le projet d'une OME longtemps mis de l'avant. On ne discuterait donc pas de la nature ou de l'avenir de la Commission du

développement durable, du PNUD et de l'ONUDI, ou du rôle du FEM, même si, en pratique, il serait difficile de les ignorer. L'objet de cette initiative demeurerait ostensiblement limité: maintenir les questions de gouvernance à l'ordre du jour, particulièrement lors du Sommet de 2005 sur les objectifs du Millénaire, et ainsi créer une force en faveur d'une réforme importante de la GIE.

La solution privilégiée vise une réforme pragmatique du système plutôt que sa transformation. Il s'agit de renforcer le statut, les compétences et la capacité d'action concrète du PNUE en le transformant en agence spécialisée, plutôt que de créer une organisation sur le modèle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il s'agit de renforcer l'action multilatérale au sein de l'ONU et non en dehors d'elle, et de solidifier et de légitimer les compétences existantes du PNUE. Les discussions ont donc réaffirmé le maintien du siège de l'ONU à Nairobi<sup>17</sup> et l'autonomie juridique des AME. Enfin, le discours sur les rapports entre une ONU et l'OMC change. Alors que le discours initial insistait largement sur la capacité d'une ONU d'agir en contrepoids à l'OMC, voire de faire respecter ses normes par cette dernière, on cherche plutôt à transformer une représentation fragmentée et inefficace en représentation institutionnelle intégrée et forte, et à exclure le domaine de l'ONU du champ de compétence de l'OMC, même si les activités respectives de ces deux organisations s'affectent mutuellement. Ce besoin de rééquilibrage ne s'adresse pas qu'à l'OMC mais touche aussi les grandes agences des Nations unies (Unesco, OMS, FAO).

Le PNUE aurait trois grandes fonctions :<sup>18</sup> (i) une fonction d'orientation politique, principalement à travers le FFME, c'est-à-dire la définition de l'ordre du jour environnemental et d'orientations stratégiques qui s'appliqueraient à l'ensemble du système de l'ONU; (ii) une fonction de coordination qui se traduit par le concept d'organisation «parapluie» qui voit «la coordination ou, dans certains cas, la mise en commun de certaines activités transversales (collecte et échanges d'information, alerte et analyse scientifique, renforcement des capacités et transferts de technologie, suivi des engagements)»<sup>19</sup>, en s'inspirant du modèle de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ou de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). On suppose aussi que la mise en commun de certaines fonctions administratives

se poursuivrait. Ceci s'appliquerait uniquement aux AME déjà rattachés à l'ONU ou au PNUE; et (iii) une fonction de renforcement des capacités des pays en développement, déjà envisagée dans le Plan de Bali, telles que la participation aux négociations internationales, le renforcement des compétences et de l'expertise scientifique, le soutien aux politiques et aux législations nationales, les transferts de technologie et la fourniture d'expertise. Le PNUE accomplit déjà la plupart de ces activités; il s'agirait donc de renforcer ses moyens et sa légitimité.

Les discussions ont clairement fait avancer certaines positions et forcé quelques États à se prononcer. Le soutien de l'UE fut long à venir mais la France l'acquiesça en mai 2005, peu de temps avant le Sommet de l'ONU de septembre 2005<sup>20</sup>. La Francophonie avait auparavant endossé cette option. La position du Canada, initialement prudente, a aussi évolué en faveur d'une telle solution. Le Royaume-Uni, la Chine et le Mexique ont emboîté le pas<sup>21</sup>, bien que la position de la Chine ne soit pas dépourvue d'ambiguïté. La coalition potentielle en faveur d'une réforme est donc plus grande qu'elle ne l'était en 2001. Ce processus bénéficie du fort soutien de l'Allemagne qui en relaie activement le message, mais aussi de l'Espagne. Mais la difficulté n'a jamais été de convaincre les autres membres de l'Union européenne et quelques pays du Sud francophones mais d'inciter les États-Unis, le Japon, la Russie, l'Australie et les pays émergents à envisager sérieusement une telle option.

En février 2007, le président Chirac organisait une conférence à l'Élysée intitulée «Citoyens de la Terre : Conférence de Paris pour une gouvernance écologique mondiale» qui réunissait des ministres, des scientifiques, des chefs d'entreprises, des ONG et des personnalités venant de plus de soixante pays et dont l'objet principal était de sensibiliser le public aux urgences écologiques, définir des actions prioritaires et, surtout, redynamiser le mouvement en faveur d'une réforme de la GIE en général et une ONU en particulier. Les participants endossèrent la Déclaration de Paris qui, entre autres, appelle «à l'adoption d'une Déclaration universelle des droits et devoirs environnementaux» et «à transformer le Programme des Nations Unies pour l'Environnement en une véritable Organisation internationale à composition universelle». Un «Groupe des amis de l'ONU» a été formé à cette occasion. Il comprend plus d'une cinquantaine de pays et est principalement

chargé de soutenir le projet d'ONU dans le contexte de la réforme des Nations unies, de contribuer activement aux consultations de l'Assemblée générale sur le renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement et de promouvoir ce sujet dans toutes les enceintes internationales et régionales pertinentes. Si peu de gouvernements sont fortement opposés à cette idée, beaucoup proposent d'explorer d'autres modèles que la création d'une agence spécialisée, tels qu'un consortium ou un réseau d'institutions aidé d'un secrétariat commun.

### *Un regain d'activité au sein de l'ONU*

En décembre 2004, le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement<sup>22</sup> identifiait plusieurs faiblesses institutionnelles du système des Nations unies, notamment la faible capacité d'adaptation des instances existantes à la nature des nouveaux problèmes d'environnement, et l'absence de cohérence des efforts de protection de l'environnement au niveau global en raison d'approches trop sectorielles.

En mars 2005, le secrétaire général endossait la plupart des conclusions du Groupe, notant, à propos de la GIE : « Il est maintenant grand temps de songer à une structure plus intégrée permettant d'établir les normes en matière d'environnement, de mener des débats scientifiques et de suivre l'application des traités. Cette structure devrait s'appuyer sur des institutions existantes telles que le PNUE, ainsi que sur les organes conventionnels et les institutions spécialisées. Parallèlement, les activités menées dans les pays devraient profiter d'une meilleure synergie entre les institutions de l'ONU, tant sur le plan normatif que sur le plan opérationnel, en tirant le meilleur parti possible de leurs atouts respectifs, de sorte que nous appliquions au développement durable une démarche intégrée qui accorde une égale importance à la composante "développement" qu'à la composante "durable". »<sup>23</sup>

Le document du Sommet mondial de 2005 identifie un certain nombre de questions méritant attention afin de renforcer l'efficacité des actions du système des Nations unies en faveur de l'environnement, dont la création d'entités plus étroitement gérées dans le domaine du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement, l'amélioration de la coordination et des fonctions de conseil, le renforcement des connaissances scientifiques, les évaluations et la

coopération, et une intégration plus étroite des activités environnementales dans le cadre plus vaste du développement durable, notamment grâce au renforcement des capacités. En conséquence, le Sommet convint « d'étudier la possibilité de mettre en place un cadre institutionnel plus cohérent à cette fin, y compris une structure plus intégrée s'appuyant sur les institutions existantes et les instruments adoptés à l'échelon international ainsi que sur les organes conventionnels et les institutions spécialisées ». <sup>24</sup>

Le sommet de 2005 engendra un double processus de réflexion. Le premier, sous l'autorité du secrétaire général, vit la création en février 2006 d'un Groupe de haut niveau chargé d'examiner la cohérence du système dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement (« Groupe sur la cohérence »). Le second, sous l'autorité de l'Assemblée générale, devait conduire à une série de consultations informelles sur le cadre institutionnel des activités de l'ONU dans le domaine de l'environnement. Initialement présidé par les ambassadeurs Berruga (Mexique) et Maurer (Suisse), il commença ses travaux en avril 2006.

Bien que les chevauchements et donc la nécessité d'une consultation mutuelle fussent évidents, l'objet et la perspective de deux processus différaient. Le groupe sur la cohérence a abordé la question principalement sous l'angle de l'intégration des considérations environnementales dans l'ordre du jour plus large du développement, telle qu'articulée dans le septième objectif du Millénaire, tandis que les consultations informelles cherchaient d'abord à identifier comment renforcer le cadre institutionnel de l'environnement <sup>25</sup>.

### *Le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système*

En matière d'environnement, les termes de référence du Groupe identifiaient deux grandes questions : une évaluation de la façon dont les Nations unies pourraient mieux gérer et suivre les activités et le développement des AME, et la nécessité d'une meilleure intégration de la perspective environnementale au sein du développement durable au niveau national, notamment à travers le renforcement des capacités et les transferts de technologie.

Le Groupe de haut niveau publia son rapport le 20 novembre 2006<sup>26</sup>. Ses principales recommandations demeuraient modestes et reprenaient des idées antérieures sur le statut et le renforcement du PNUE,

les partenariats entre AME et la rationalisation administrative, tout en ouvrant un nouveau volet, soit le renforcement du FEM<sup>27</sup>. Le rapport ne mentionne pas explicitement une ONU, c'est-à-dire une centralisation des moyens, mais en reporte la recommandation après la conclusion d'une future évaluation du système de gouvernance.

#### *Le processus de consultation informel*

Ce processus, le deuxième volet du suivi des recommandations du paragraphe 169 du Document du Sommet mondial de 2005, se fit en deux étapes. La première prit la forme d'entrevues en avril et juin 2006, dont la teneur fut résumée en un document publié le 27 juin 2006. La seconde phase débuta en janvier 2007, après que le président de l'Assemblée générale eut demandé, en octobre 2006, aux co-présidents de reprendre leurs consultations à la suite de la publication du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système. Le deuxième rapport des co-présidents fut publié le 14 juin 2007<sup>28</sup>.

Les résultats de cette consultation peuvent être vus comme une tentative de parvenir à un consensus sur la nature du problème et sur l'objet de négociations futures. Les co-présidents relevèrent les points de convergence suivants qui, pour la plupart et à quelques nuances près<sup>29</sup>, forment le cadre de discussion depuis 2001. Hormis un accent plus grand sur la subordination de la gouvernance internationale de l'environnement à la gouvernance du développement durable, ce cadre porte sur :

- Les évaluations scientifiques (absence de capacité de conseil cohérente et qui fasse autorité, chevauchements, absence de mécanisme d'alerte précoce)
- La complexité institutionnelle et la fragmentation; bien que la fragmentation du système ait pu permettre de traiter efficacement certaines questions d'environnement, elle a aussi engendré des politiques non coordonnées et accru le fardeau de la participation, de l'observance et de la mise en œuvre efficace des instruments juridiques, et la coordination nationale
- La mise en œuvre des engagements (y compris le renforcement des capacités et l'appui technologique)

- Le financement (mécanismes complexes, problèmes du PNUE)
- Les partenariats (utilisation insuffisante des possibilités de partenariats avec la société civile, l'entreprise, la communauté scientifique et universitaire; règles et procédures au sein du système des Nations unies qui limitent les partenariats).

En général, toute tentative de réforme devrait commencer par renforcer et développer les structures existantes, favoriser les regroupements sectoriels et améliorer les liens entre différents niveaux de gouvernance (global, régional, national). De plus, s'il s'agit d'insérer l'environnement dans la planification économique et de l'intégrer au développement durable, il faut aussi se garder d'ériger de nouveaux obstacles au commerce, de détourner l'attention des questions de pauvreté et de développement, ou d'éroder le cadre général de développement durable. La gouvernance du développement durable devrait continuer de reposer sur l'Assemblée générale, l'Ecosoc et la CDD, et le PNUE devrait se concentrer sur l'environnement. Une nouvelle GIE devrait renforcer les objectifs du Millénaire et être vu, non pas comme un exercice visant à «rationaliser les ressources» en coupant les budgets, mais comme un moyen d'acheminer de nouveaux fonds en soutien au développement durable.

Les fonctions de la GIE sur lesquelles les délégations s'accordent et qui méritent d'être améliorées comprennent l'identification et l'évaluation de l'état de l'environnement, la production de normes et de politiques, la mise en œuvre à tous les niveaux et l'évaluation et le soutien aux politiques (financement, renforcement des compétences, transferts technologiques, partenariats). Sur la base de ces éléments d'un consensus sur les contours minimaux possibles d'une réforme, les co-présidents ont proposé que l'Assemblée générale décide en 2007 (i) de poursuivre les consultations informelles sur les besoins et les possibilités d'un système de gouvernance plus cohérent; et (ii) d'adopter les termes de référence de négociations formelles pour une transformation du système de GIE, lesquelles débuteraient en 2008.



## Conclusion : Une réforme évasive

Le rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système et les options présentées à l'issue des consultations informelles forment le cadre général de ce qui est politiquement faisable. Si le processus engagé par le PNUE, le suivi du Sommet de 2005 et les initiatives françaises et allemandes ont insufflé un nouveau dynamisme au débat sur la gouvernance de l'environnement, les conditions ne sont pas encore réunies pour aller au-delà de modestes ajustements vers un modèle plus centralisé, comme en témoignent le piétinement de l'initiative pour une ONUÉ ou l'échec de l'IPEC. En effet, les acteurs politiques affichent des divergences de vues tant sur l'analyse des déficiences du système que sur leur solution.

Ni le rapport du Groupe de haut niveau, ni ceux des deux processus qui s'ensuivirent, n'apporte de soutien explicite à une ONUÉ qui se heurte à l'absence de soutien de pays clés (États-Unis, Japon, Australie, Russie), à la prudence de certains membres importants du groupe (Inde), à l'opposition de certains pays industrialisés à la création d'obligations financières supplémentaires et récurrentes, et à la méfiance des pays émergents et en développement (hormis des exceptions notables telles que l'Afrique du Sud, le Mexique, voire la Chine, inquiète de l'impact de la dégradation de l'environnement sur ses perspectives de croissance) qui craignent d'être éventuellement obligés de contribuer financièrement à cette institution et d'être assujettis à des normes environnementales dont ils contrôleront encore plus difficilement l'élaboration (la centralisation de la gouvernance réduisant les points d'influence) et susceptibles de limiter leur potentiel d'exportation ou de conditionner leur accès à l'aide publique au développement. D'autres organisations intergouvernementales s'inquiètent également à la fois d'une diversion potentielle des ressources et d'une concurrence accrue.

L'administration américaine actuelle, pour qui la fragmentation n'a pas que des désavantages et qui préfère mettre l'accent sur la pleine mise en œuvre des réformes précédemment adoptées, préfère une approche *ad hoc* et se méfie d'un modèle de gouvernance centralisé qu'elle juge enclin à la bureaucratisation, à l'autoritarisme, au gaspillage des ressources et à la sclérose. Le Groupe des 77 et la Chine demeurent partisan d'un cadre institutionnel plus cohérent, tel que proposé dans le document du Sommet mondial de 2005, mais continue d'affirmer la nécessité de traiter

l'environnement conjointement avec les questions économiques et sociales.

Les positions se cristallisent autour de trois questions: (1) faut-il un cadre institutionnel nouveau ou non? Les réponses opposent étapistes et transformistes, c'est-à-dire les partisans d'une réforme radicale et ceux d'une réforme graduelle. Il est clair que face à l'opposition politique envers une réforme profonde, face aussi à la prévalence des idées reçues sur les défauts du système actuel, on ne peut envisager que des réformes limitées à moyen terme; (2) faut-il adopter une approche centralisée ou bien favoriser une approche décentralisée? Cette dimension oppose surtout l'Union européenne aux États-Unis, les pays en développement étant eux-mêmes plus proches de ces derniers sur ce point. Des initiatives en cours vont dans le bon sens. Par exemple, au sein de la convention sur la diversité biologique (CDB), le Groupe de liaison sur la biodiversité, formé après la 7<sup>e</sup> Conférence des Parties au plus haut niveau (en principe), regroupe cinq conventions (CDB, CMS, Ramsar, WHC, CITES). Ce qui apparaît comme une faiblesse, la décentralisation, peut aussi devenir une force<sup>30</sup>; (3) enfin, l'objet d'une GIE est-il le renforcement des capacités nationales ou bien la définition du bien commun et les questions qui ont un impact sur l'efficacité des politiques nationales? En d'autres termes, une institution internationale forte est-elle nécessaire à la mise en œuvre nationale?

Dans ce contexte, un certain nombre de questions méritent attention<sup>31</sup> :

- (1) Identifier la nature des problèmes et les liens entre diagnostic et intérêts — le premier défi est de renforcer les fondements empiriques des problèmes identifiés; l'appel du rapport *Unis pour l'action* doit être l'occasion de développer des études rigoureuses.
- (2) Reconnaître les atouts existants — comment les conserver tout en renforçant le système? 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. Difficultés de mise en œuvre ne signifient pas absence d'activité internationale. Depuis 1997, différents indices témoignent d'un certain progrès, tels que 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 (consentement préalable, précaution, responsabilités communes mais différenciées) et la participation effective d'un plus grand nombre d'acteurs (ONG, industrie).

(3) Articuler environnement et développement durable — Toutes les bonnes choses ne vont pas nécessairement ensemble; le débat sur la gouvernance a mis en évidence le fossé qui peut exister entre protection de l'environnement et développement durable. On ne peut faire l'économie d'une réflexion profonde sur la nature et le fonctionnement de la Commission du développement durable. Six anciens présidents de la Commission et la société civile ont, chacun de leur côté, proposé des éléments de diagnostic et de solutions, telles que sa transformation en organe subsidiaire de l'Assemblée générale.

(4) Intégrer sans centraliser — Si la centralisation des fonctions n'est pas la panacée que certains voudraient, une meilleure articulation et intégration des activités et des fonctions des AME, des OIG traditionnelles, des autorités nationales et des acteurs de la société civile est néanmoins souhaitable. Cette articulation doit se faire à travers le développement des réseaux de politiques publiques et à plusieurs niveaux : (i) entre AME, et ici l'approche par regroupements sectoriels s'impose de plus en plus dans certains domaines, tout en œuvrant pour le renforcement de l'autorité et des moyens des AME et en gardant à l'esprit qu'il ne peut y avoir un seul modèle pour tous les problèmes d'environnement puisque leur structure diffère; (ii) entre des domaines d'action différents mais qui touchent, ensemble, au développement durable, tels qu'activités humanitaires et mesures de protection de l'environnement; (iii) entre initiatives privées et publiques. De nouvelles sources de normes ont émergé à travers des partenariats entre acteurs non étatiques qui comblent un vide que les institutions intergouvernementales n'ont pas réussi à occuper mais qui échappent aussi au contrôle démocratique et fragmentent encore davantage la gouvernance actuelle. Il s'agit moins d'unifier les normes (puisque un système décentralisé doit, par définition, favoriser l'expérimentation) que de s'assurer qu'elles ne sont pas incompatibles; (iv) entre échelles de gouvernance.

La réflexion interscalaire porte sur trois niveaux (global-national-local), voire quatre niveaux si l'on tient compte du régional, dont les relations sont interdépendantes et possèdent chacun leur importance. Il s'agit, non seulement de comprendre les mécanismes d'interaction et d'agrégation entre les trois niveaux mais encore de permettre la construction d'un «univers de sens commun» entre ceux-ci, capable de soutenir la mobilisation d'acteurs participant à la définition et à la mise en œuvre d'un régime. Cette interdépendance des trois niveaux fait que l'on n'évacue pas le problème en changeant d'échelle ou en contournant un niveau: le global ne peut se substituer au local ou au national, ni le lien global-local au lien national-local. La prise en compte de cette préoccupation pose un certain nombre de défis: (i) comment renforcer le lien global-local sans délégitimer ni affaiblir le niveau national, ou encourager les blocages, voire le risque de perception de néo-colonialisme; (ii) comment s'assurer que le renforcement du lien global-local ne se fasse pas aux dépens de ce dernier; (iii) comment renforcer le lien national-local tout en tenant compte des objectifs du régime? Si la réforme de la GIE demeure évasive, c'est sans doute qu'il est illusoire de vouloir centraliser l'autorité et la production de normes et de savoir.

S'il serait fort exagéré d'affirmer, avec le ministre des Affaires étrangères français, que «deux programmes de réforme, dits de Carthagène et de Bali, sont restés jusqu'à présent lettre morte»<sup>32</sup>, les tentatives de réforme en profondeur du système demeurent évasives. Il ne faudrait cependant pas en conclure qu'une telle réforme est illusoire. Les impasses actuelles ou les progrès marginaux enregistrés depuis 2001 suggèrent la nécessité de réfléchir à des modes de gouvernance différents de ceux qui, jusqu'ici, ont servi de modèle et qui agissent davantage comme des carcans que comme des moyens d'avancer vers la définition collective d'un bien commun en matière d'environnement et de développement durable.

## Notes

<sup>1</sup> Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities. 2007. «Co-Chairs' Options Paper; 14 June, 2007». Mimeo (ci-après, Heller & Maurer, 2007).

<sup>2</sup> Décision SS.VII/1 du Conseil d'administration du PNUE, adoptée à Carthagène lors de sa septième session spéciale, le 15 février 2002.

<sup>3</sup> En janvier 2004, 123 États avaient annoncé ou versé des contributions, soit 30% de plus que les 92 donateurs de 2002. De façon générale, les contributions globales avaient augmenté de 4,3 millions de dollars par rapport à 2002, malgré des contributions en baisse des États-Unis et du Japon. Le montant total des contributions a cependant légèrement diminué en 2006 par rapport à 2005 (la contribution du Canada ayant notamment chuté de près de 60%). Voir PNUE (2004). *Le PNUE en 2003. Rapport annuel*. Nairobi, PNUE; PNUE (2006). *Le PNUE en 2005. Rapport annuel*. Nairobi, PNUE.

<sup>4</sup> Fin 2004, un mémorandum d'accord (MOU) a été signé entre le PNUE et le PNUD afin de résoudre les conflits potentiels et d'améliorer la coopération au niveau national. L'ambition initiale du PNUE d'ouvrir des bureaux nationaux et donc de jouer potentiellement un rôle de coordination nationale, se heurtait aux fonctions traditionnelles du PNUD, renforcées par les propositions du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence qui fait du PNUD la plaque tournante des activités du système de l'ONU au niveau national.

<sup>5</sup> UNEP. 2006. «UN Reform: Implications for the Environment Pillar». Issue Paper by the Officer in Charge/ Deputy Executive Director. 4 May 2006 (UNEP/DED/040506), ci-après, UNEP/DED/040506.

<sup>6</sup> UNEP/DED/040506:6, op.cit.

<sup>7</sup> Gods, Losby (2003), *IPEC. Discussion document for the Expert Think Tank Meeting*, Oslo. UNEP, §55 ([http://www.unep.org/scienceinitiative/IPEC\\_Discussion\\_Doc.doc](http://www.unep.org/scienceinitiative/IPEC_Discussion_Doc.doc)).

<sup>8</sup> Document UNEP/GC/24/3/Add.2 (2007), §13

<sup>9</sup> Heller & Maurer, 2007.

<sup>10</sup> von Moltke, K. (2001). «On Clustering International Environmental Agreements». Winnipeg, IISD.

<sup>11</sup> UNEP (2001). «A Policy Paper for Improving International Environmental Governance among Multilateral Environmental Agreements: Negotiable Terms for Further Discussion». *The Third Consultative Meeting of the MEA Secretariats on International Environmental Governance*, Téléconférence, UNEP.

<sup>12</sup> von Moltke, 2001, op. cit.

<sup>13</sup> Décision UNEP/GCSS.VII/3.

<sup>14</sup> Franz Xavier Perrez (2006), «The strategic approach to international chemicals management: lost opportunity or foundation for a brave new world?» *RECIEL : Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 15, No.3 : 245-257.

<sup>15</sup> Perrez, 2006, op. cit., p.253.

<sup>16</sup> Voir UNEP/GCSS.IX/3; 30 Novembre 2005.

<sup>17</sup> Si la localisation dans un PED peut être importante, il est moins clair que Nairobi soit le meilleur endroit, particulièrement lorsque de nombreux PED n'y possèdent pas de représentation diplomatique.

<sup>18</sup> Ministère français des Affaires étrangères, «Résumé des travaux», 2005 ; disponible sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

<sup>19</sup> MAE, 2005, op. cit.

<sup>20</sup> L'UE endossait ainsi l'appel du secrétaire général en faveur d'un renforcement de la cohérence institutionnelle des Nations unies: «L'UE soutient une gouvernance de l'environnement mondial plus efficace à travers une structure plus intégrée, afin de renforcer la normalisation environnementale, les débats scientifiques et le suivi de la conformité». 2660th Council meeting General Affairs and External Relations - Bruxelles, 23 et 24 mai 2005, par.32.

<sup>21</sup> Jürgen Trittin, « Economic globalisation necessitates stronger global environmental protection. In support of a UN Environment Organisation in Nairobi », Address at the Opening of the Ecologic/IDDRI Conference, Berlin, 26 mai 2005 ([http://www.bmu.de/english/international\\_environmental\\_policy/press\\_statements\\_speeches/doc/35568.php](http://www.bmu.de/english/international_environmental_policy/press_statements_speeches/doc/35568.php)).

<sup>22</sup> ONU. Assemblée générale. 2004. *Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.* (A/59/565).

<sup>23</sup> ONU. SG. 2005. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. Rapport du Secrétaire général* (A/59/2005, 21 March 2005): par. 212.

<sup>24</sup> ONU. AG. 2005. *Document final du Sommet mondial de 2005.* A/60/L.1, 20 sept 2005, par. 169.

<sup>25</sup> UNEP/DED/040506, op.cit, p.3-4.

<sup>26</sup> ONU. AG. 2006. *Unis dans l'action. Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement.* 20 nov 2006 (A/61/583).

<sup>27</sup> Sur ce point, le FEM, qui insiste sur sa liberté d'action, craint que cela soit un moyen de le subordonner à l'ONU.

<sup>28</sup> Voir le site ReformtheUN.org disponible en ligne : <http://www.reformtheun.org/index.php/issues/2061?theme=alt4>

<sup>29</sup> Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities. 2006. «Co-Chairs' Summary of the Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities; 27<sup>th</sup> June, 2006.» Mimeo (Enrique Berruga & Peter Maurer); Rapport Heller & Maurer, 2007, op. cit.

<sup>30</sup> Le Prestre, Philippe (2001). « Releasing the Potential of Emerging Trends: For a Canadian

Initiative on Strengthening Convention Governance Systems». International Environmental Governance Workshop, Environment Canada, Vancouver; Kanie, Norichika (2007). «Governance with Multilateral Environmental Agreements: A Healthy or Ill-Equipped Fragmentation?» Dans *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, ed. Lydia Swart et Estelle Perry, New York, Center for UN Reform Education, p.67-86.

<sup>31</sup> Voir aussi Martimort-Asso, Benoît et Tubiana, Laurence (2006). «Gouvernance internationale de l'environnement : les prochaines étapes». Les synthèses de l'IDDRI, No.6. Paris, IDDRI.

<sup>32</sup> Kouchner, Bernard *Pacte mondial « Global Compact », gouvernance internationale de l'environnement et projet d'organisation des Nations unies pour l'environnement (ONUE)*. Discours du ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, Genève, 5 juillet 2007.

## Autres récentes publications de l'auteur

### Monographies

- Le Prestre, Philippe & Laurence Tubiana (dir.). 2004. *Towards Collective Action on International Environmental Governance*. Proceedings of the Paris Workshop, mars 15-16, Québec et Paris: IHQEDS & IDDRI, 2007.
- Le Prestre, Philippe et Peter Stoett (dir.). 2006. *Bilateral Ecopolitics: Continuity and Change in Canadian-American Environmental Relations*. Aldershot (UK): Ashgate.
- Le Prestre, Philippe. 2005. *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris: Armand-Colin (coll. «U»), 497 p.
- Le Prestre, Philippe, dir. 2002. *Governing Global Biodiversity: The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity*. Aldershot (UK): Ashgate, 428 p.
- Le Prestre, Philippe, John R. Reid and E. Thomas Morehouse Jr. (dir.). 1998. *Protecting the Ozone Layer : Lessons, Models and Prospects*. Boston: Kluwer Academic Press, 254 p.
- Le Prestre, Philippe. 1997. *Écopolitique internationale*. Montréal: Guérin, xxvii+556 p. Traduction portugaise (Brésil), *Ecopolítica Internacional* (São Paulo : SENAC , 2001)
- Le Prestre, Philippe, ed. 1997. *Role Quests in the Post-Cold War Era: Foreign Policies in Transition*. Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press, xii+318p.
- Le Prestre, Philippe (dir.) 1989. *French Security in a Disarming World: Domestic Challenges and International Constraints*. Boulder, Col.: Lynne Rienner, 152 p.
- Le Prestre, Philippe. 1989. *The World Bank and the Environmental Challenge*. Cranbury, NJ: Associated University Presses, 263 p.

### Articles et chapitres de livres

- Le Prestre, Philippe (à paraître), «Sur l'intégration des trois niveaux d'intervention du régime de la CDB», *Ateliers de l'éthique* (à paraître)
- Stoett, Peter & Philippe Le Prestre. «L'écopolitique canado-américaine: de la périphérie au cœur des relations bilatérales», *Politique américaine* (à paraître)
- Dufault, Evelyne et Philippe Le Prestre. «Canada's Institutional Adaptation to Global Environmental Problems.» Dans *Canadian Foreign Policy and the Environment*, Ed. Heather Smith and Peter Stoett (Vancouver : UBC Press, à paraître).
- Le Prestre, Philippe et Emmanuelle Mühlhoyer. 2007. «Contrôle des engagements et effectivité du régime: l'observance est-elle un critère pertinent d'évaluation ?» Dans Maljean-Dubois, S. (dir), *Changements climatiques: les enjeux du contrôle international*. Paris, La Documentation française, pp.29-50.

- Le Prestre, Philippe. 2006. «Gouvernance internationale de l'environnement: une initiative française.» Dans *Annuaire français de relations internationales*, coord. Serge Sur. Bruxelles: Bruylant, pp. 924-941.
- Le Prestre, Philippe. 2005. «Les ONG et l'efficacité du système de gouvernance de la Convention sur la diversité biologique.» Dans *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, coord. Catherine Aubertin (Paris: IRD éditions, pp.145-177.
- Le Prestre, Philippe. 2005. «Quel avenir pour le protocole de Kyoto ?» *Asymétries*, no 1: 29-31.
- Le Prestre, Philippe. 2004. «La reconstruction identitaire de l'Amérique après le 11 septembre.» *Études internationales XXXV* (1): 25-47. <http://www.erudit.org/revue/ei/2004/v35/n1/008446ar.html>
- Le Prestre, Philippe. 2003. «Le Sommet de Johannesburg et l'avenir de l'écopolitique internationale.» *Études internationales XXXIV* (2) : 263-279. <http://www.erudit.org/revue/ei/2004/v35/n1/008446ar.html>
- Le Prestre, Philippe. 2002. «The CBD at Ten : The Long Road to Effectiveness». *J. Int'l Wildlife Law & Policy* 5:269-285.
- Le Prestre, Philippe. 2002. «Introduction». Dans *Governing Global Biodiversity* (UK: Ashgate): 1-6.
- Le Prestre, Philippe. 2002. «Studying the Effectiveness of the CBD». Dans *Governing Global Biodiversity* (Ashgate, UK,): 57-90.
- Le Prestre, Philippe. 2002. «The Operation of the Convention Governance System». Dans *Governing Global Biodiversity* (UK: Ashgate): 91-114.
- Le Prestre, Philippe. 2002. «Conclusion: The Long Road to a New Order». Dans *Governing Global Biodiversity* (UK: Ashgate): 311-328.
- Le Prestre, Philippe. 2002. «La Convention sur la diversité biologique :Vers une mise en œuvre efficace». *Isuma* vol. 3, no.2 (automne): 88-95. ([http://isuma.net/v03n02/leprestre/leprestre\\_f.pdf](http://isuma.net/v03n02/leprestre/leprestre_f.pdf)) (reprend essentiellement la conclusion de *Governing Global Biodiversity*, 2002)
- Le Prestre, Philippe. 2002. «Quelle gouvernance pour l'environnement et le développement durable?» *Liaison-Energie-Francophonie*, Nos.55-56-57 (août) : 134-140.
- Le Prestre, Philippe. 2002. «Décentralisation : Tous pour un». *Le Courrier de la Planète*, No.68 (juillet), pp.47-49.
- Le Prestre, Philippe. 2002. «Les politiques de l'environnement : les difficultés de la coopération internationale». *Cahiers Français*, No.306, pp. 79-85. (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/revues/cf/sommaires/306.shtml>)
- Le Prestre, Philippe et Evelyne Dufault. 2001. «Le Canada et les changements climatiques». *Isuma* 2 (4) : 37-44. ([http://isuma.net/v02n04/leprestre/leprestre\\_f.pdf](http://isuma.net/v02n04/leprestre/leprestre_f.pdf))
- Le Prestre, Philippe. 2001. «International Convention Secretariats and Canada's Role in Future Environmental Governance.» Dans *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*. Ed. Gordon Smith and Daniel Wolfish. Toronto: University of Toronto Press, pp. 230-258.





