

Extrait de *A World Environment Organization*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 27, n°2, 2002.

Un nombre considérable d'acteurs souhaite la création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME). Mais ce désir partagé recouvre différentes approches de la centralisation et des fonctions d'une telle organisation. Au-delà des contraintes techniques, la création d'une OME reste une question éminemment politique.

# Une OME, mais laquelle ?

\*Wilmer, Cutler & Pickering  
2455 M Street, NW  
Washington, D.C. 20037-1420  
Etats-Unis  
Scharnovitz@wilmer.com  
www.wilmer.com

**STEVE CHARNOVITZ**

WILMER, CUTLER & PICKERING\*

**L'** idée de renforcer la gouvernance environnementale internationale en centralisant le système actuel au sein d'une institution coordinatrice n'est pas nouvelle. Elle est maintenant sur l'agenda officiel du prochain Sommet mondial sur le développement durable d'août 2002. Les politiques doivent répondre à ce besoin de gestion, car la gouvernance environnementale s'est développée sans schéma directeur, sans cohérence ni efficacité. Même si aucun modèle d'organisation mondiale de l'environnement (OME) n'apparaît comme une panacée, un mouvement vers une certaine centralisation semble incontournable.

Tous ceux qui prennent part à ce débat reconnaissent que les politiques environnementales actuelles ne répondent pas aux menaces écologiques. Il ne s'agit donc pas de savoir s'il faut une action internationale plus concertée, mais de définir l'utilité d'une structure plus centralisée et sa capacité à résoudre ces problèmes. S'il est clair qu'une gouvernance environnementale fragmentée comme nous la connaissons pose des problèmes, l'innovation institutionnelle conti-

nue qui la caractérise la distingue positivement des autres régimes. A cet égard, les avocats en faveur d'une OME proposent moins une centralisation complète des compétences qu'une structure internationale supérieure cohérente.

## Centraliser, mais pas trop

Si la centralisation est le but, une OME devrait regrouper l'ensemble des institutions environnementales internationales. Elle comprendrait alors le Programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue), les quelque 200 accords multilatéraux d'environnement (AME), l'Organisation météorologique mondiale, le Fonds mondial pour l'environnement (Fem), les programmes de contrôle de pollutions de l'Organisation maritime mondiale, le Conseil international des bois tropicaux, le Forum intergouvernemental sur les forêts, les programmes forêt et pêche de la FAO, le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), la Commission océanographique internationale et beaucoup d'autres.

Plusieurs arguments pèsent contre une réorganisation aussi massive, sa faisabilité mise à part. Les questions environnementales, par nature

Cabinet de droit international Wilmer, Cutler & Pickering.

Steve Charnovitz dirigeait précédemment les études sur l'environnement et le commerce international à l'Université de Yale. Il continue d'alimenter la réflexion sur ce sujet.

diverses, pourraient avoir du mal à coexister dans la même enceinte. Une telle organisation, par ailleurs, empièterait largement sur les prérogatives nationales. Beaucoup de gouvernements pourraient s'opposer à donner autant de responsabilités à une organisation internationale. De nombreuses organisations, hors de la sphère environnementale, disposent en outre, avec raison, d'organes environnementaux. L'intégration de la problématique de l'environnement par toutes les agences est d'ailleurs l'un des succès de la politique environnementale contemporaine. Les centralistes ne peuvent pas, non plus, nier le besoin de programmes environnementaux régionaux. La région est souvent le meilleur niveau de coopération environnementale, car elle correspond à l'ampleur du problème ou à l'écosystème que l'on veut traiter. Même avec une OME complètement centralisée, un grand nombre d'institutions environnementales intergouvernementales resteront indépendantes.

La centralisation complète est impossible, et ce n'est pas une surprise. Aucun système de régulation international n'est centralisé. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a beau être devenue le cœur du système de régulation commerciale, beaucoup d'instances en sont restées indépendantes : la Cnuced, l'Organisation mondiale des douanes, la Direction des échanges de l'OCDE, la convention des Nations unies sur les contrats de vente internationale de marchandises et différents accords sur le commerce et l'alimentation, les espèces menacés, les déchets dangereux, les armes, etc.

Pour certains, la régulation de l'environnement devrait être plus sur le modèle de l'OMC. Cette analogie est fautive. L'OMC a hérité d'un Gatt déjà centralisé ; il n'a pas eu à incorporer les éléments du Gatt de la manière dont les partisans d'une OME voudraient la voir incorporer des éléments qui n'appartiennent pas au Pnue. Si l'OMC a défini des obligations en matière de propriété intellectuelle, elle n'a pas retiré ces fonctions à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

Une vision pragmatique de l'OME consisterait à centraliser, certaines et non toutes, agences et fonctions environnementales. Pour savoir si cette stratégie est réaliste, il faudrait pouvoir peser les coûts et les avantages d'une telle réorganisation. Les coûts administratifs et les coûts d'opportunité sont assez évidents. Les avantages

restent pour l'instant de l'ordre de la spéculation. On peut néanmoins espérer des économies en termes d'administration, et aussi plus de cohérence politique. Réduire la fragmentation excessive du système de régulation de l'environnement paraît par essence bénéfique, puisque les institutions deviendraient plus transversales. Mais la fragmentation s'est pour l'instant montrée porteuse d'innovation. Le régime environnemental a en outre bénéficié de la diversité des acteurs intervenant dans la sphère environnementale.

#### A la source : le politique

Le principal bénéfice attendu d'une réorganisation est la centralisation des principaux AME. L'indépendance des AME a pourtant été la caractéristique la plus innovante du système de régulation actuel. Ce constat devrait inviter à la prudence. Des structures internationales traditionnellement centralisées, comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou l'Organisation internationale du travail (OIT), ont aussi su générer des innovations. L'autonomie n'est donc pas nécessairement la raison pour laquelle les AME ont été si dynamiques et ont si bien réussi dans leur tâche. La raison principale réside dans le fait qu'ils ont bénéficié des avancées accomplies dans la compréhension scientifique des problèmes d'environnement. On trouve également la volonté des gouvernements. Auraient-ils cependant accepté aussi facilement de donner autant de pouvoir à une organisation généraliste sur l'environnement ? La question reste ouverte. De même, les gouvernements auraient pu créer un Pnue plus fort. Etablir une OME ne renforcera pas mécaniquement la gouvernance environnementale. Certains analystes font parfois l'erreur de croire que la réorganisation elle-même changera la politique. Mais la volonté politique reste la clé du fonctionnement du système.

#### Trois choix

Avant de construire une OME, il faudra définir trois orientations. La première question est de savoir si l'élargissement de ses fonctions inclut le développement. Dans ce cas, on pourrait y incorporer, entre autres, la Cnuced, le Pnud, ou l'Unido. On tendrait ainsi à créer une Organisation mondiale du développement durable (OMDD). Il est certain qu'on ne peut recher-

CIVM : On trouvera une présentation du texte en français  
[www.jurisint.org/pub/01/fr/doc/113\\_2.htm](http://www.jurisint.org/pub/01/fr/doc/113_2.htm)

Pnue  
[www.unep.org](http://www.unep.org)

Fem  
[www.gefweb.org](http://www.gefweb.org)

Organisation maritime mondiale  
[www.imo.org/index.htm](http://www.imo.org/index.htm)

Conseil international des bois tropicaux (CI BT)  
[www.ito.or.jp](http://www.ito.or.jp)

Forum intergouvernemental sur les forêts  
[www.un.org/esa/sustdev/forests.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/forests.htm)

FAO  
[www.fao.org](http://www.fao.org)

Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)  
[www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)

Commission océanographique internationale (ou intergouvernementale)  
<http://ioc.unesco.org/iocweb>

Cnuced  
[www.unctad.org](http://www.unctad.org)

Organisation mondiale des douanes  
[www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

Direction des échanges de l'OCDE  
[www.oecd.org/FR/home/0,,FR-home-notheme-10-no-no--no,00.html](http://www.oecd.org/FR/home/0,,FR-home-notheme-10-no-no--no,00.html)

Unido - Organisation des Nations unies pour le développement industriel  
[www.unido.org](http://www.unido.org)

Daniel C. Esty, *The Value of Creating a Global Environmental Organization*, in *Environment Matters*, 2000.

www.esd.worldbank/env/mat/vol00/toc.htm

German Advisory Council on Global Change: *New Structures for Global Environmental Policy* (2001).

www.wbgu.de

Calestous Juma, *The Perils of Centralizing Global Environmental Governance*, in *Environment Matters*, 2000.

www.esd.worldbank.org/envmat/vol00/toc.htm

Konrad von Moltke, *The Organization of the Impossible*, in *Global Environmental Policy*, 23, 2001.

cher une meilleure qualité environnementale sans égard pour ses effets sur l'économie. A l'inverse, on ne peut vouloir la croissance économique sans considérer ses effets sur l'environnement. Toutefois, la nécessité de prendre en compte les liens normatifs existants entre ces deux objectifs n'implique pas mécaniquement de les localiser au sein de la même organisation. De surcroît, pour avoir un sens vu le rôle du commerce et de la finance en matière de développement, une OMDD devrait accueillir l'OMC et la Banque mondiale. Une telle réorganisation paraît tout simplement irréaliste.

Daniel Esty et Maria Ivanova ont suggéré de créer plutôt une Organisation globale de l'environnement (OGE), dont les prérogatives se limiteraient au « contrôle de la pollution globale et aux questions de gestion des ressources naturelles ». Ils distinguent ainsi les problèmes « globaux », comme la protection des biens communs globaux, et les problèmes « mondiaux » que sont l'accès à l'eau potable, la pollution atmosphérique ou la gestion des terres. Cette distinction se heurte au fait que la définition de ce qu'est un bien commun global reste en partie arbitraire. L'OGE aurait ainsi des prérogatives distinctes des agences nationales de l'environnement. Mais aujourd'hui, aucune organisa-

tion internationale ne se limite à la dimension globale des problèmes qu'elle traite. Le mandat de l'OMC, de l'OIT ou d'autres est au contraire de travailler sur des questions communes à l'ensemble des pays.

Le dernier débat porte sur les fonctions politiques d'une OME. Il s'agit de savoir si, outre ses fonctions de collecte et de dissémination de l'information, elle doit mener des actions. L'agenda international aujourd'hui n'est pas assez attentif à la nécessité d'un plus grand investissement dans l'infrastructure environnementale. Une OME pourrait remplir ce rôle. La déclaration ministérielle de l'OMC à Doha a ainsi reconnu « l'importance d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités dans le domaine du commerce et de l'environnement », ouvrant donc un champ potentiel de coopération entre l'OMC et les Nations unies.

Le prochain Sommet mondial de Johannesburg donnera aux gouvernements l'opportunité de renforcer les institutions d'une gouvernance environnementale mondiale. Pour ma part, je souhaiterais voir le Pnue remplacé par une organisation plus large et plus liée aux AME. Je reste cependant très pessimiste quant à la volonté des gouvernements de donner plus de place et d'attention à la question environnementale. ●

## Une organisation virtuelle qui a une longue histoire

- ▶ 1970 : George Kennan propose une Agence internationale de l'environnement.
- ▶ 1972 : Lawrence David Levien, parle le premier d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME) sur le modèle de l'OIT. Création du Programme des Nations unies pour l'environnement, Pnue, beaucoup plus modeste que les projets proposés.
- ▶ 1992 : Sir Geoffrey Palmer, pre-

mier ministre de Nouvelle-Zélande, demande à Rio une révision des statuts du Pnue et la création d'une Organisation internationale de l'environnement.

▶ 1994 : les débats autour de la fondation de l'OMC posent la question de la faiblesse du régime environnemental face au commercial. Daniel Esty propose une Organisation globale de l'environnement.

▶ 1997 : déclaration conjointe en

favor de la création d'une OME du chancelier Helmut Kohl, Allemagne, Thado Mbeki, Afrique du Sud, Goh Chok Tong, Singapour.

▶ 2001 : le conseil consultatif allemand sur le changement global préconise le renforcement du Pnue. La commission Zedillo sur le financement du développement demande la concentration des différentes agences environnementales dans une Organisation globale de l'environnement.

# ns sans lendemains ?



## Solutions

42  
Logiques  
d'échelles

**Stéphane  
Doubé-Billé**  
Université Lyon III

44  
Une OME :  
oui, mais  
laquelle ?

**Steve Charnovitz**  
Wilmer, Cutler and Pickering

47  
Décentralisation :  
tous pour un

**Philippe Leprestre**  
Université du Québec  
à Montréal

50  
Reconnaitre ce  
qui marche

**Konrad von Moltke**  
International Institute for  
Sustainable Development

52  
La pratique des  
biens publics

**Katell Le Goulven**  
Programme des Nations unies  
pour le développement

55  
Financements  
durables

**Bruno Jetin**  
Université Paris XIII

59  
L'OCDE  
sur sa réserve  
Table ronde avec

**Rob Visser,  
Jean-Philippe Barde  
et Tom Jones**  
Organisation de coopération  
et de développement  
économiques

61  
L'apprentissage  
permanent  
**Elisabeth Laville**  
Utopies

64 ZOOM  
Les vrais faux  
rapports envi-  
ronnementaux

**Sarah Mongruel**  
Courrier de la planète

## Repères

66-67  
Trois agendas  
pour le  
développement  
durable

68-69  
Planète  
environnement

70-71  
De nouvelles  
sources de  
financements

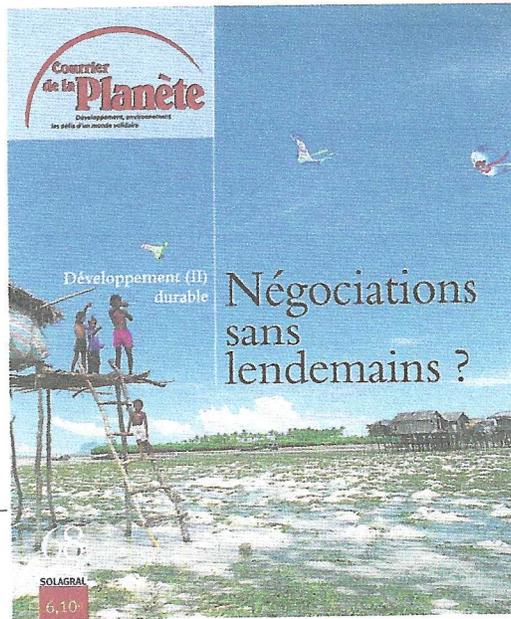


Editeur Solagral  
 Directeur de la publication Pierre Castella  
 Rédacteur en chef François Lerin  
 Rédaction Isabelle Biagiotti, Damien Conaré, Sarah Mongruel, Jacques Bertin  
 Comité de rédaction Anne Chetaille, Jean Coussy, Stéphane Guéneau, Thierry Giordano, Denis Jacquot, Sélim Louafi, Ben Lefetey, Marie-Cécile Thirion, Laurence Tubiana  
 Iconographie Isabelle Biagiotti  
 Maquette et infographie Alain Chevallier (Ulysse communication : 0467 91 7000)  
 Abonnements et promotion Laurence Soares  
 Photogravure et impression Offset 2000 - Montpellier  
 Commission paritaire AS 73 356  
 ISSN 1161-8043  
 Dépôt légal Juin 2002

Courrier de la planète  
 Parc scientifique Agropolis  
 Bât. 14  
 34 397 Montpellier cedex 5  
 France  
 Téléphone : +33 (0)4 99 23 22 80  
 Télécopie : +33 (0)4 99 23 24 60  
[solagral.mpt@solagral.asso.fr](mailto:solagral.mpt@solagral.asso.fr)

Le Courrier de la planète bénéficie notamment du soutien du ministère délégué à la Coopération, à l'Aide humanitaire et à la Francophonie et du ministère de l'Environnement.

www.solagral.org



Nature of Children.  
 Malaisie.  
 © Lim Eng Geen/  
 Still Pictures/UNEP

Retrouvez les thèmes liés à ce numéro dans les publications de Solagral :  
 Commandes au : +33 (0)4 99 23 22 80 | [solagral.mpt@solagral.asso.fr](mailto:solagral.mpt@solagral.asso.fr)

**Courrier de la planète**  
**n°67**  
 Développement (II) : modèles  
 et financements en panne  
 ▶ 6,10 €



**Courrier de la planète**  
**n°64**  
 Entreprises : quelle  
 responsabilité sociale ?  
 ▶ 6,10 €



**Courrier de la planète**  
**n°60**  
 Gestion des ressources  
 naturelles : les chaînons  
 manquants  
 ▶ 6,10 €



**Courrier de la planète**  
**n°40**  
 Gérer la nature :  
 des solutions de fortune  
 ▶ 3,80 €





Courrier  
de la **Planète**

Développement, environnement  
les défis d'un monde solidaire

Développement (II)  
durable

# Négociations sans lendemains ?

68

LE 68<sup>e</sup> VOLUME II  
SOLAGRAL

6,10€