

n°181 - janvier 2013

Gouvernance internationale du Développement Durable

Mots clés associés : gouvernance mondiale, mondialisation | inégalités et droits humains | conférences internationales | droits humains | gouvernance internationale

Résumé

Le modèle de développement actuel ne permet pas la réduction des inégalités et l'éradication de la pauvreté. Or, ces deux enjeux sont prioritaires pour réussir ce XXIème siècle. Sans des avancées décisives dans cette voie, la cohésion sociale et la stabilité politique des pays seront en grand danger. De même, il ne peut être possible d'obtenir des engagements de la part des pays les plus pauvres pour la gestion collective de la planète si les écarts de développement ne cessent de se creuser, sans que ces pays n'aient la possibilité d'inventer d'autres voies de prospérité. Une nouvelle gouvernance mondiale est à élaborer dans des conditions plus difficiles qu'à Rio en 92.

Cet article s'appuie sur la note de décryptage réalisée par l'Association 4D pour éclairer les enjeux lors de la conférence de Rio.

[Télécharger l'intégralité de la note de décryptage](#)

La note de décryptage et sa synthèse ont été réalisées par :
Miriam CANGUSSU TOMAZ GARCIA, Emeline DIAZ, Vaia TUUHIA, Geneviève VERBRUGGE, Pierre RADANNE

Texte

Les limites de la prise en charge d'un intérêt général planétaire dans une gouvernance fondée sur la juxtaposition des souverainetés nationales.

Un respect insuffisant des droits fondamentaux et de la démocratie

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme reste inappliquée par de nombreux Etats. La mise

en place de la Cour pénale internationale constitue un progrès considérable, mais elle n'est pas reconnue par tous les pays.

Cette question renvoie à la difficulté de trouver des règles internationales qui interfèrent dans la souveraineté des Etats. Dépasser le principe de la souveraineté nationale n'est envisageable qu'à deux conditions :

- que tous les pays reconnaissent un tel droit international dans le cadre des Nations Unies, ce qui n'est pas le cas actuellement ;
- que des principes de droit international aient été élaborés à partir d'une négociation démocratique qui en assure la légitimité.

La tentation, pour contourner les règles onusiennes, de conférer au G8 ou au G20 un pouvoir de régulation, accentuerait l'immobilisme et maintiendrait totalement à l'écart les pays les moins avancés.

Les organisations internationales

Les institutions informelles de gouvernance internationale, le G8 et le G20

Les grands forums internationaux de discussion

Le G8

Le Groupe des huit - G8 - est un groupe de discussion, composé des pays considérés à sa création en 1974 comme les plus puissants : les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Unis, l'Italie, le Canada auxquels s'est ajoutée la Russie en 1998. Chaque année, les chefs d'Etat ou de gouvernement de ces pays, les Présidents de la Commission et du Conseil européen, ainsi que certains pays ou organisations internationales invités, se réunissent pour débattre des grands enjeux - économie et finance, défense et sécurité internationale, éducation, développement... Des réunions ministérielles sur des thèmes précis ont lieu tout au long l'année, afin de préparer le Sommet annuel. Ces 8 pays représentent plus de la moitié du PIB mondial, moins de 15 % de la population mondiale et 70 % de l'APD. Les déclarations adoptées doivent être théoriquement mises en œuvre dans les pays mais elles n'ont aucun pouvoir contraignant. De nombreux pays ont remis en cause la composition de ce groupe, maintenant éloignée de la réalité géopolitique et des nouveaux rapports de force, et ont plaidé pour un élargissement aux grands pays émergents. La Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Brésil et le Mexique, auparavant « invités » ponctuellement, sont ainsi désormais associés aux grands débats portant sur des défis internationaux.

Le G20

Le Groupe des 20, communément appelé G20, a été créé en 1999, suite à la succession de crises financières des années 1990. Il vise à favoriser la stabilité financière internationale en intégrant aux débats et partenariats sur les grands enjeux économiques et financiers les pays émergents, en suivant l'idée d'un « dialogue élargi » que ne permettait pas le G8. Composé de 19 pays [1] plus l'Union Européenne (représentée par le Président du Conseil européen et celui de la Banque centrale européenne), le G20 représente 85 % du commerce mondial, les 2/3 de la population mondiale et plus de 90 % du produit mondial brut. Sont également conviés les représentants des institutions de Bretton Woods : le directeur général du FMI, les présidents de la Banque mondiale, du comité monétaire et financier international, du comité de développement du FMI et de la Banque mondiale.

Le G20 prend trois formes : les réunions des chefs d'Etat et de gouvernement, les réunions centrées sur la finance (composées des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales) et, depuis 2010, des réunions traitant des thèmes sociaux, réunissant les ministres de l'emploi. Ce groupe, qui se veut beaucoup plus représentatif que le G8, traite désormais de questions majeures dépassant le cadre strict de l'économie ou de la finance, comme le climat.

Le cadre institutionnel du développement durable

L'architecture institutionnelle internationale actuelle est obsolète face aux enjeux : complexe, fragmentée, sans cohérence et sans réels pouvoirs pour faire appliquer les décisions. Ce cadre élaboré après la Seconde Guerre Mondiale doit être revu. Les avancées et réformes intervenues via la création de nouveaux programmes, ne sont pas à la hauteur de ce dont le monde a besoin. En pratique, la multiplication des organes et programmes, souvent sans lien entre eux malgré des thèmes croisés, a eu pour effet d'enliser le système en créant des doublons et sans capacité de subsidiarité. Pour pallier à cette inertie du multilatéral, ont été multipliées les initiatives parallèles via des accords bilatéraux et régionaux, laissant de côté certains pays.

Le cadre institutionnel en matière de développement durable au niveau international reflète les difficultés de fonctionnement des Nations Unies. Celui-ci est fragmenté à plusieurs niveaux :

*** Le cadre institutionnel de gouvernance du développement durable et les autres institutions internationales**

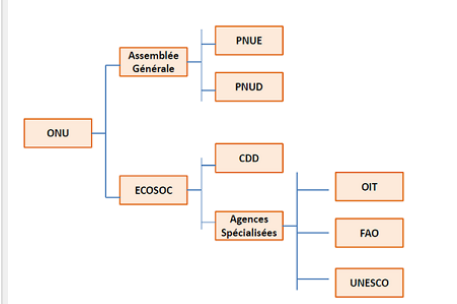
Les institutions assurant la gouvernance du développement durable du système des Nations Unies jouent un triple rôle : politique, normatif et opérationnel. Mais ces prérogatives et leur mandat ont été concurrencés ces 20 dernières années par d'autres institutions, dont l'OMC, le G8 et le G20, qui se saisissent de plus en plus des enjeux de développement durable sans concertation avec les Nations Unies, mais sans grande application effective.

Les grandes institutions et programmes en matière d'environnement et de développement durable.

L'organigramme des Nations Unies met en évidence que le développement durable n'est pas situé à un haut niveau politique dans l'institution bien que le Sommet de la Terre de 1992 ait institué la Commission du Développement Durable.

Pour mieux comprendre ce fonctionnement, il faut analyser les organes existants et leurs relations.

Les principaux organes de l'ONU en charge du développement durable



Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)

Créé en 1972, à la suite de Stockholm, le PNUE est la plus haute autorité environnementale au sein du système des Nations Unies (situé à Nairobi, au Kenya).

En collaboration avec des organes des Nations Unies, des organisations internationales, des gouvernements, des organisations non gouvernementales, le secteur privé et la société civile, le PNUE a reçu mandat pour :

- Evaluer les conditions et les tendances environnementales mondiales, régionales et nationales ;
- Développer des instruments environnementaux nationaux et internationaux ;
- Renforcer les institutions afin d'assurer une gestion avisée de l'environnement ;
- Faciliter le transfert des connaissances et de technologies pour un développement durable ;
- Encourager de nouveaux partenariats et initiatives au sein de la société civile et du secteur privé.

Le PNUE a créé six bureaux régionaux, un réseau de centres tel que la Base de données des ressources mondiales ou GRID (Global Resource Information Database) et le Centre de surveillance de la conservation de la nature (UNEP-WCMC). En outre, le PNUE héberge les secrétariats de conventions environnementales internationales, dont le Secrétariat de l'Ozone et le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal et les secrétariats de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, de la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur les espèces migratoires ainsi qu'un nombre grandissant d'accords liés aux substances chimiques, dont la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

Pourtant, le PNUE reste une « institution en quête de légitimité » [2]. Face à un agenda international de plus en plus important, le programme possède quatre grandes faiblesses :

- Un manque de ressources financières tant que les contributions des Etats-membres resteront volontaires ;
- Une faible voix à l'intérieur du système onusien. Cela est dû également à la multiplication des accords environnementaux ;
- Un faible nombre d'activités opérationnelles et une présence faible sur le terrain, notamment en comparaison avec le PNUD, en raison de son mandat actuel ;
- Une séparation entre le PNUE et le cadre de la négociation climat, l'UNFCCC, est très dommageable.

Le Programme de Nations Unies pour le Développement

Le Programme de Développement des Nations Unies (PNUD) a pour objectif l'amélioration des conditions de vie des populations dans le monde, par la création de partenariats, de réseaux, de partage de connaissances, d'expériences et de ressources. Le PNUD est présent dans 177 pays qu'il aide à définir leurs propres solutions face aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement.

Les thèmes principaux d'intervention et de soutien du PNUD sont :

- La gouvernance démocratique,
- La réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement,
- La prévention des crises et le redressement,
- L'environnement et le développement durable,
- La lutte contre le VIH/sida.

Chaque année, le PNUD publie son « Rapport mondial sur le développement humain », mettant en exergue les grandes questions et les défis en matière de développement depuis 1990 et le niveau d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Ce programme a vu son influence augmenter ces dernières années au sein du système des Nations Unies, notamment à l'occasion de réformes récentes : la mise en place du « Groupe de Nations Unies pour le Développement » et l'Initiative « UN Delivery as One ». Le PNUD assure un rôle de coordination des activités opérationnelles des agences des Nations Unies sur ces thématiques sur le terrain. En outre, le Représentant résident du PNUD dans chaque pays est aussi le Coordonnateur résident désigné par le Secrétaire général de l'ONU.

Le Fonds pour l'Environnement Mondial

Le Fonds pour l'Environnement Mondial a été créé en 1991 pour apporter des ressources financières aux pays en développement et en transition, destinées à financer les coûts additionnels liés à la protection de l'environnement mondial. Il est l'instrument financier de quatre accords multilatéraux pour l'environnement (AME) : la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. A ce titre, il intervient dans les domaines de la protection de la biodiversité, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la protection des eaux internationales, ainsi que de la dégradation des sols et les polluants organiques persistants.

Le Secrétariat du FEM est hébergé à la Banque mondiale à Washington, dont il relève administrativement. Les contributions au FEM pour la période 2011-2014 s'élèvent à 4,25 milliards d'USD, soit une augmentation de 35% par rapport à l'exercice précédent. Au 1er janvier 2011, il avait accordé des aides à hauteur de 8,6 milliards de dollars sur ses fonds propres et mobilisé plus de 36,1 milliards de dollars de cofinancement à l'appui de plus de 2 400 projets dans 165 pays.

L'ECOSOC

Le Conseil Economique et Social de Nations Unies est composé de 54 Etats-membres élus par l'Assemblée Générale. L'ECOSOC coordonne 14 agences onusiennes, des commissions thématiques et les cinq commissions régionales. Selon la Charte de Nations Unies, le rôle de l'ECOSOC consiste à :

- Réaliser ou impulser des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines de l'économie, du social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique ;
- Faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,
- Préparer des projets de convention à soumettre à l'Assemblée Générale,
- Convoyer des conférences internationales,
- Prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées et coordonner leur activité en se concertant avec elles et en leur adressant des recommandations.

Néanmoins, l'ECOSOC n'est pas considéré par les Etats comme efficace en raison de ses faiblesses de coordination des activités et de gestion des fonds de développement.

La Commission du Développement Durable (CDD)

Cette Commission, issue de l'Agenda 21 du Sommet de la Terre de Rio 92, a vocation à assurer le suivi des Sommets de la Terre, de l'amélioration de la coopération internationale et de l'examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Action 21 aux différents échelons. C'est un organe subsidiaire de l'ECOSOC. Après 1992, la CDD a été conçue comme une enceinte pour débattre des enjeux du développement durable avec les autres institutions. Lors du Sommet de la Terre de Johannesburg, un fonctionnement en cycle thématique biannuel a été acté. Le dernier cycle avant la Conférence de Rio-2012 n'a pas obtenu un accord sur les modes de production et consommation durables alors que déjà la session sur l'énergie avait aussi échoué. Certains annoncent déjà cet échec comme la fin de la CDD, faute de réussir à mobiliser des dirigeants politiques. Ses débats s'avèrent souvent en décalage avec les réalités de terrain. Ses recommandations, sans force juridique, ont peu d'influence sur les Etats.

A noter que les institutions financières internationales ou institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale, FMI) ont été créées avant la naissance des Nations Unies. Ces institutions font cependant partie du Système des Nations Unies

Les groupes majeurs

Rio en 92 fut un temps fort de reconnaissance du rôle de la société civile pour la réussite du développement durable. Ainsi, pour l'accès et la représentativité de ces acteurs par l'ONU, l'Agenda 21 intègre 9 « Groupes majeurs » : ONG, entreprises, syndicats, collectivités, agriculteurs, jeunes, chercheurs, femmes et peuples autochtones. La participation de représentants de ces groupes aux négociations du développement durable, au sein de la CDD et pour les conventions cadre sur l'environnement, a permis une reconnaissance de l'expertise portée par ces groupes et un processus plus transparent. Après la mise en place des groupes majeurs à Rio en 1992, il s'agit à Rio+20 de progresser pour la participation de la société civile à la prise de décisions dans ces instances internationales et pour la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et projets. Il s'agit aussi de revoir les modes de participation de la société civile s'appuyant sur l'expertise thématique et le renforcement des capacités, favorisant la collaboration entre groupes et prenant en compte les diverses attentes.

La faiblesse des processus démocratiques

Dans de nombreux pays, la démocratie se cantonne à des formes représentatives limitées qui ont une assise politique insuffisante et qui se sont coupé des pratiques participatives locales issues des traditions. L'instabilité politique de nombreux pays ayant été colonisés s'explique par la difficulté d'opérer la synthèse entre ces pratiques ancestrales et les modèles issus de la colonisation. L'une des principales voies pour y parvenir est la mise en place d'un processus de décentralisation. Déjà de nombreux exemples de démocratie participative locale et de démocratie technique (débat public, recherche participative, consultation des populations sur des projets, enquêtes, ...) sont pratiqués. Ils renforcent la pratique de la citoyenneté.

La nécessité d'un droit international fort

Le débat ouvert pour la Conférence de Rio+20 sur la gouvernance du développement durable pose en filigrane la question d'un renforcement de l'ensemble de la gouvernance internationale.

La formation du droit international

Historiquement, une nouvelle vision du monde et du droit qui la matérialise émerge en réaction à un évènement insoutenable : l'esclavage, les guerres, les crises économiques, sociales... Pour éviter que de telles atrocités ne se reproduisent, des droits internationaux, applicables à chaque individu sont érigés. Le droit international se dresse alors comme rempart face à une injustice contre un peuple, un genre, une domination...

L'émergence du « droit au développement » a découlé de la construction d'un nouveau droit international suite à la Seconde Guerre Mondiale. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme fut un cri puissant de dénonciation de ses horreurs, dont l'ombre plane dans chaque article. Droit et développement vont alors de pair pour alimenter une vision du progrès, destinée à être partagée par tous.

« L'Assemblée Générale proclame la présente Déclaration universelle des droits de l'homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des Etats Membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction. »

Déclaration Universelle des Droits de l'homme, 1948

Des progrès considérables ont ainsi été réalisés au cours du XXe siècle en faveur de la formulation des droits et d'une justice internationale.

Les textes et actes majeurs en matière de droit international

- * Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 1948
- * Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966
- * Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), 1976.
- * Droit au développement, 1986.
- * Droit de la Haye, 1899 et 1907 ; Conventions de Genève, 1949 ; puis Protocoles additionnels de Genève en 1977, qui fondent le droit humanitaire .
- * Création des tribunaux internationaux exceptionnels de Nuremberg, Tokyo et Rastatt : 1956-1946.
- * Création des tribunaux internationaux ad hoc (TPY, TPIR, TPSL) : 1991-2002.
- * Conférence mondiale des Droits de l'Homme et Déclaration de Vienne : 1993.
- * Création du Tribunal Pénal International (TPI) :1989-2002.

Pourtant, aujourd'hui, deux constats peuvent être faits :

- * Si des principes et des droits ont été adoptés, leur exercice est loin d'être effectif dans la majorité des pays ;
- * De nouveaux enjeux ont émergé, notamment liés à la mondialisation et à la gestion écologique de la planète, qui nécessitent de changer de mode de développement et d'ériger de nouveaux droits (et de les rendre effectifs).

Or, les actuelles règles de droit international - respect de la souveraineté nationale et droit de la concurrence omniprésent - n'ont pas permis de répondre à ces enjeux. Cette impuissance ne fait que s'aggraver avec le temps.

Droit au développement, éradication de la pauvreté et réduction des inégalités

Les nouveaux enjeux globaux, à même de mettre en péril l'accès à un développement déjà difficile pour de nombreux pays, pointent de nouvelles responsabilités (pays émetteurs de gaz à effet de serre, pays accaparant des ressources...). D'où la nécessité de nouveaux droits. Ceux-ci constituent l'essentiel des droits dits de « troisième génération », issus des travaux de Karel Vasak, qui visent à assurer aux sociétés et aux individus, notamment dans les pays en développement, des conditions garantissant des droits civils et sociaux reconnus mais souvent non appliqués.

Les droits de « Troisième Génération »

- * le droit à un environnement sain,
- * le droit au respect du patrimoine commun de l'humanité,
- * le droit à la paix,
- * le droit à la différence,
- * les droits bioéthiques...

Ainsi, après les « droits liberté » et les « droits créances », on assiste à l'émergence de « droits collectifs » : ces droits en faveur d'une solidarité universelle autour de valeurs morales communes visent un partage plus équitable du pouvoir et des richesses. Ils ne sont pas « appropriables » par un individu ni parfois même par un Etat : si je peux décider d'user de mon droit de vote, de mon droit de grève, de ma liberté d'expression, je ne peux décider pleinement de mon droit à la paix, si je suis dans un pays en guerre, ou de mon droit à la santé si mon pays ne dispose pas de structure sanitaire...

Ces nouveaux droits découlent de l'affirmation du droit au développement pour chaque être humain. La concrétisation de ces droits, situés à l'interface entre l'individu et des objectifs globaux est complexe. Or, à mesure que les mutations s'accélèrent, leur nécessité s'affirme : quels sont les droits qui garantiront aux pays les plus pauvres de pouvoir s'engager dans une trajectoire de développement satisfaisante ? Dès lors, les pays développés ont le devoir d'aider les pays en développement à concrétiser leurs droits : la question de l'équité et de la solidarité internationale sont au cœur des droits de l'Homme. Sans solidarité, il n'y aura ni effectivité des droits de chacun ni accord pour gérer ensemble la planète.

L'enjeu sera désormais de passer de l'affirmation de droits et principes, à leur mise en œuvre dans chaque pays, pour chaque citoyen.

Les obstacles à la concrétisation de ces droits d'intérêt commun

Jusqu'à présent, les Etats sont les acteurs et garants principaux des politiques de développement et du respect des droits et de leur application. Ils ont pour ce faire trois « mandats » : les respecter, les protéger, les mettre en œuvre avec les moyens nécessaires. Or, force est de constater que le non-respect des droits de l'homme les plus fondamentaux n'expose à aucun risque de sanction. En effet, fixer des contraintes en droit international est difficile du fait du principe de souveraineté nationale. Si un traité international a souvent vocation universelle, il ne s'applique qu'aux pays qui l'ont signé. C'est la volonté et le degré d'engagement de chaque Etat qui délimite donc ses obligations internationales. Si des droits fondamentaux à application nationale sont si peu respectés, comment alors assurer le respect de droits nécessitant une protection internationale concertée ?

La question centrale est l'assurance de mise en œuvre de ces droits liés à l'accès au développement et à la réduction des inégalités. Et donc de garantie de cohésion sociale et de paix dans le monde.

Une réforme internationale pour assurer l'application des droits pour tous

Les obligations de trajectoire collective rendent nécessaire un cadre solide, avec un engagement fort des Etats et une participation de chaque acteur. Cela passera par :

- Une application effective des engagements pris par chaque pays des décisions prises ensemble dans un cadre international ;
- Un cadre juridique stable pour que les acteurs économiques s'impliquent ;
- Des systèmes de suivi précis des actions de chacun pour alimenter la confiance.

Cela implique une transformation complète des relations internationales. Ces dernières vont devoir dépasser le cadre constitué par le traité de Westphalie de 1648 mettant fin à la guerre de trente ans et instaurant pour la première fois le concept de souveraineté nationale. En échange d'un respect de la souveraineté des pays, il fixait des règles internationales pour tenter de mettre fin aux guerres perpétuelles qui ensanglantaient l'Europe. Une délimitation franche était ainsi marquée entre la politique interne d'un pays ne tolérant aucune ingérence et les relations internationales encadrées par des traités.

Les enjeux globaux auxquels est aujourd'hui confrontée l'humanité, dont le réchauffement climatique, exigent un changement radical : il faut effectuer une refonte du droit international avec des obligations de prise d'engagement de réduction des émissions de gaz effet de serre, de performance énergétique, de mise en place d'un droit du travail et d'une protection sociale, d'encadrement des mouvements financiers, de lutte contre la pauvreté et les inégalités et environnementales.

Ainsi, la question d'un développement peu émetteur de gaz à effet de serre se pose à trois niveaux :

- Une synergie internationale, car c'est à ce niveau que s'élaborent et se diffusent les technologies ;
- Une cohérence de développement élaborée au plan national ;
- Des territoires et des entreprises où se réalisent les investissements.

Cela implique d'en assurer l'application notamment financière en fonction des responsabilités et des capacités de chacun. Dès lors qu'il ne peut y avoir de maîtrise nationale de ces enjeux planétaires, les Etats doivent accepter l'idée que leur régulation dépasse la souveraineté nationale pour être du ressort d'une souveraineté partagée de tous les pays de la planète. Ce n'est plus seulement l'Etat national mais bien une solidarité et une coordination internationale qui permettront la réalisation de ces droits en faveur d'un partage plus équitable du pouvoir et des richesses. Chacun devra donc œuvrer à la réalisation des droits de l'autre.

Il ressort de ce constat que des objectifs, de stabilisation du climat, de lutte contre la déforestation ou de préservation des espèces, doivent s'inscrire dans un cadre juridiquement contraignant concrétisé par un vote des parlements nationaux dans le cadre habituel d'adoption des traités.

La nécessité d'une ratification des accords internationaux par les parlements

Le but ultime des négociations internationales n'est pas tant d'adopter un texte en soi que d'impulser une dynamique d'action dans tous les pays, dans tous les secteurs et par toutes les parties prenantes. Les parlements nationaux doivent donc être saisis à chaque phase fixant des engagements, déterminer les modes de mise en œuvre, et inscrire les financements qu'ils dégagent pour certains ou qu'ils sollicitent pour d'autres. Les engagements des pays devront être déclinés au niveau national, les institutions adéquates pour les réaliser devront être mises en place et leur suivi réalisé. C'est là la condition de l'adhésion et donc de la participation effective des populations.

L'enjeu est de ne pas attendre l'aggravation des crises pour faire avancer le droit international, et dans son prolongement, la gouvernance mondiale. Les souffrances induites seraient plus lourdes que jamais dans l'histoire humaine. Pour l'éviter, il faut réformer la gouvernance internationale et doter les Nations Unies d'organes forts, à même de produire du droit et de le faire respecter.

La nécessité d'un cadre juridique solide et cohérent

Les principes de 92, aussi légitimes soient-ils, n'ont pas eu l'effet escompté faute d'avancée du droit et de moyens pour les concrétiser. Reconnaître des principes ne suffit pas, il faudra se donner les moyens de les appliquer, via une gouvernance collective dans le cadre des Nations Unies, avec une répartition équitable et proportionnée des efforts entre pays et qui garantira leur réalisation.

L'instauration d'un cadre juridique contraignant signifie que les Nations Unies doivent disposer de deux types d'organes supranationaux :

- des organismes de contrôle, au niveau de la planète comme de grandes régions, en mesure de vérifier le respect des normes mondiales et d'enquêter par exemple sur les écarts d'émission de gaz à effet de serre ;
- des juridictions internationales capables de prendre des sanctions envers des États et des entreprises multinationales dont la culpabilité serait établie et de les faire appliquer par une palette d'instruments avec graduation des pénalités.

*** Des institutions fortes, compétentes et coordonnées entre elles**

Il s'agira de renforcer le mandat et les capacités des institutions existantes, mais également de veiller à la cohérence et à la synergie entre elles pour une efficacité maximale.

*** La réforme de l'ECOSOC**

Le Conseil économique et social doit être élargi et renforcé. Si les Nations Unies constituent le seul niveau institutionnel international qui intègre les acteurs des sociétés civiles, l'ECOSOC assure mal sa mission car il est de fait difficile d'y dégager des positions communes entre ses participants (les 9 groupes majeurs). Il est indispensable d'y garantir une meilleure représentativité et participation des pouvoirs publics locaux et des organisations de la société civile.

Il est indispensable de mettre en place un nouvel organe exécutif qui, à côté du Conseil de sécurité, assurera la coordination de l'ensemble des agences et programmes des Nations unies dans une perspective de développement durable.

Le renforcement du pilier environnemental dans le cadre d'une Agence Spécialisée au sein des Nations Unies

La mise en place d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement (ONUUE) pourrait s'opérer en trois temps :

- d'abord une consolidation du PNUE avec un renforcement de ses missions et moyens afin d'englober toutes les conventions sur l'environnement ;
- ensuite, l'acquisition de compétences nouvelles notamment en termes de sanctions vis-à-vis

des entreprises et des Etats, ce qui suppose la constitution d'un organe international transversal de règlement des différends ;

- finalement, l'adoption d'un traité de création de l'ONU permettant que la nouvelle agence ait le pouvoir de reprendre les activités, les fonctions et les ressources du PNUE et lui assurant un financement suffisant et pérenne.

Comme le développement durable est par nature une question transversale, une institution cantonnée à l'environnement ne pourrait concilier les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Pour renforcer la gouvernance environnementale mondiale, il faut la rendre plus légitime aux yeux des populations, cela implique que l'institution mondiale en charge de l'environnement puisse articuler les niveaux de décision (principe de subsidiarité) et disposer d'un régime juridique approprié à la gestion des biens communs, des espaces et des ressources.

La relation entre l'OMC et les Nations Unies

*** L'intégration de l'OMC dans le système des Nations Unies et la mise en place d'un organe unique de règlement des différends**

L'OMC est la seule institution internationale disposant d'un pouvoir de sanction en dehors du Conseil de sécurité (dont les compétences sont de fait cantonnées aux questions diplomatiques et militaires). Or, il ne peut y avoir de gouvernance internationale sur la base de dispositifs de règlement des différends séparés et intervenant dans des domaines et sur des critères variés voire antagonistes. Il faut donc intégrer l'OMC dans le système des Nations Unies.

*** Des filières durables au cœur de l'OMC**

Le principal organe mondial d'organisation économique, l'OMC, constitué à l'extérieur du système des Nations unies, doit être profondément réformé :

- Son objectif ne doit pas être seulement l'instauration de la concurrence et l'abaissement des barrières nationales, mais surtout la coopération internationale et la relocalisation des activités qui peuvent l'être notamment pour les biens essentiels comme l'alimentation ;
- Il doit préciser les règles d'un développement économique vraiment durable et promouvoir les filières qui vont dans ce sens ;
- Il doit édicter des règles qui égalisent les dispositions existantes dans les Etats et ainsi assurer l'encadrement des multinationales, en particulier en matière de limitation de l'émission des gaz à effet de serre et de transferts financiers ;
- L'OMC doit être subordonnée aux règles et principes des Nations Unies, en matière de droits sociaux.

*** Un pouvoir de sanctions, gage du respect des engagements**

Au-delà de l'harmonisation et du renforcement du cadre institutionnel, il s'agit de pallier à l'insuffisance du droit international à faire respecter les engagements. Ainsi, il est flagrant que faute de système sérieux de garantie du respect des engagements, les pays tendent à se soustraire à leurs obligations, encouragés en cela par le fait que la multiplication des cas de non-respect éloigne même

tout risque de désapprobation morale de la part des opinions publiques. Ceci est particulièrement évident dans le cas des engagements de réduction des émissions issus du Protocole de Kyoto, pour les contributions financières à l'aide publique au développement et pour la réalisation des OMD. Une situation qui va s'aggraver à mesure que le niveau des engagements va devoir s'élever du fait du retard accumulé jusqu'à présent sur les objectifs fixés. Or, le respect des engagements est le gage de la confiance, de l'équité et de la solidarité entre les pays et les populations.

Dès lors, des règles fortes de respect des engagements à travers des sanctions deviennent indispensables : si des pénalités financières ne sont pas progressivement mises en place, c'est non seulement toute la crédibilité du système international qui sera remise en cause, mais surtout les conditions de vie sur la planète.

Il s'agira donc d'engager une réflexion commune :

- entre les organismes internationaux (CCNUCC et OMC notamment) sur l'instauration de mécanismes de sanctions de nature économique ;
- sur les rôles et les modes de gouvernance des institutions susceptibles d'octroyer des financements (entre la CCNUCC, le FMI, le FEM et la Banque Mondiale).

La réforme de l'ONU doit instaurer une structure arbitrale des conflits, qui couvre à la fois les négociations sur l'environnement et celles sur le commerce avec pouvoir effectif de sanction. Ces sanctions, nécessairement proportionnées, ne peuvent être que de nature économique. En ce sens, la constitution d'une Organisation Mondiale de l'Environnement serait peu utile si elle ne dispose pas de capacités de sanction reliées aux autres organismes internationaux, à commencer par l'OMC. On pourrait également envisager l'élargissement des compétences de la Cour pénale internationale aux atteintes au patrimoine environnemental si une juridiction environnementale internationale n'est pas instituée.

Il est indispensable d'articuler la lutte contre le changement climatique, les autres conventions issues de Rio (biodiversité et désertification) , les autres AME , et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les futurs Objectifs de Développement Durable.

Le dépassement du traité de Westphalie

Le traité de Westphalie de 1648 (négocié à Münster et à Osnabrück) a mis fin en Europe aux guerres de religion et a fondé le système international sur la base du principe de la souveraineté nationale. Depuis, toutes les institutions internationales en découlent. Les politiques des Nations Unies sont déterminées par les Etats avec un pouvoir de veto des membres du Conseil de Sécurité. La marge de manœuvre des institutions internationales est donc faible. Un pays peut à tout moment retirer son adhésion à un traité. Le système issu du traité de Westphalie ne peut donc échapper à la contrainte de la recherche permanente de l'unanimité parmi les Etats. Ceux-ci disposent donc d'une capacité permanente de blocage.

Or ce système du traité de Westphalie est totalement dépassé par les enjeux actuels auxquels aucune réponse ne peut dès lors être apportée. Il en est ainsi de toutes les questions nécessitant une profonde solidarité et une régulation efficace : le changement climatique, la stabilisation de la finance, la stabilisation de la protection sociale, le transfert de technologies, la protection de la biodiversité...

Les mesures collectives pour sauvegarder ce qui menace la paix doivent être basées sur une coopération financière entre les nations visant à prévenir et supprimer les désajustements sociaux et à permettre une meilleure répartition des richesses. Tous les enjeux exposés précédemment doivent

désormais être abordés à l'échelle globale, mais aussi régionale. Dans tous ces domaines, l'espace politique national ne suffit plus pour appréhender les enjeux, son emprise s'affaiblit et ses mécanismes de régulation perdent de leur efficacité.

Le blocage actuel des négociations internationales, dans tous les domaines, nécessite pour être dépassé de progresser dans deux directions :

- ouvrir des perspectives de développement à l'ensemble des pays avec pour cela un soutien financier de la part des pays développés ;
- concevoir des règles de décision qui assurent une mise en œuvre effective.

Aucun de ces deux points, inséparables, n'est réalisé, ni proche de l'être dans le cadre de gouvernance actuel. Le système s'avère inopérant pour deux raisons majeures :

- aucun mécanisme de sanction n'existe afin de contraindre les Etats à respecter leurs engagements ;
- le mode de fonctionnement à l'unanimité des Nations Unies ne permet pas de prendre les décisions indispensables.

Les enjeux de gouvernance de la Conférence de Rio

Ce manque de concertation se retrouve au sein des Nations Unies. De nombreux programmes et accords ont vu le jour, sans réel effort de coordination et d'harmonisation entre eux, alors que les sujets traités sont souvent liés. Ainsi, la Convention climat n'a guère de lien avec le PNUE. Dans le même sens, la multiplication des accords, à la fois multilatéraux (AME) et régionaux (par exemple sur la gestion de cours d'eau), sur des enjeux nécessitant une concertation, a conduit à leur manque d'efficacité. Pourtant, les débats sur la nécessité d'une réforme du cadre institutionnel du développement durable ne sont pas récents. Il faut qu'à la Conférence de Rio, les parties prenantes saisissent l'opportunité de cette refonte de la gouvernance. Les principaux points qui devront faire l'objet de décisions en juin sont :

- la mise en place d'un Conseil de Développement Durable,
- la réforme de l'ECOSOC,
- la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement (ou d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement),
- la modification du mandat du forum ministériel mondial pour l'environnement dans une perspective plus globale de développement durable
- l'établissement d'un Haut-Commissaire pour les générations futures...

Si la réticence à créer de nouvelles institutions est réelle, le constat du dysfonctionnement des structures actuelles est largement partagé. En avril, le co-président John Ashe invitait ainsi les délégations à « sortir des sentiers battus ».

Le manque de vision d'un futur réussi

Les crises financières et économiques alimentent des postures de repli sur soi, de désignation de

boucs émissaires et de refus de solidarité. Il y a danger. L'ampleur des mutations est telle qu'il s'avère difficile de penser la sortie de crise. Il s'ensuit à la fois des comportements conservateurs et attentistes, tant de la part des acteurs économiques que des États et des électeurs. Ces comportements de repli se traduisent notamment par une baisse de l'aide publique au développement en direction des pays les moins avancés.

Face à cela, il faudrait un message politique fort, une vision d'un avenir possible et réussi pour chacun, à même de susciter l'adhésion et de donner l'envie de se projeter, avec audace vers un monde évidemment inconnu porteur d'espoir et de mieux être.

Face à ces déséquilibres, une première tentative de réponse a émergé, qui a été symbolisée au Sommet de Rio de 1992 avec le concept de « développement durable ».

Au nouveau sommet de Rio de s'engager dans cette construction, d'en donner le sens par la Déclaration qu'il adoptera et d'en proposer les modalités de mise en œuvre à travers une feuille de route.

Notes

[1] Le G20 regroupe les membres G8, dix pays à économies émergentes plus l'Australie et la Corée du Sud.

[2] Jean- Marc Bellot & Jean-Marc Châtaigner : *Les enjeux d'une réforme de l'architecture institutionnelle internationale en matière d'aide publique au développement* ; Paris, Janvier 2005