

Un plan mondial pour sauver la planète ?

L'environnement est à la mode. Les gouvernements, au moins ceux des pays développés, viennent de découvrir qu'il s'agit de problèmes urgents auxquels il faudrait fournir une réponse collective et efficace. « *Comme le problème est planétaire, sa solution ne peut être conçue qu'au niveau mondial* », peut-on lire dans la déclaration de La Haye, signée par vingt-quatre chefs d'État ou de gouvernement en mars 1989, idée longuement développée lors du sommet des Sept, à Paris, en juillet.

Ce genre de lapalissade semble maintenant prise au sérieux. Depuis plus de vingt ans, les préoccupations sur la protection de l'environnement avaient fait des progrès constants et s'étaient traduites peu à peu dans les politiques nationales. Un programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) avait même été créé en 1970 pour encourager la coordination internationale. Mais le seuil d'une prise de conscience de l'existence de menaces planétaires n'avait pas encore été franchi.

Il ne se passe pas désormais de semaine sans qu'une nouvelle réunion sur l'environnement ne soit annoncée¹. Deux conférences des Nations unies, l'une sur le climat, l'autre sur l'environnement en général sont prévues pour 1990 et 1992. Les sommets des Sept ont mis ces questions à leur ordre du jour. Un travail préalable a déjà été fait puisque des conventions ont été adoptées : convention de Vienne sur la couche d'ozone en 1985 ; protocole de Montréal en 1987 ; conférence de Bâle sur les déchets toxiques en 1989².

Les propositions de réforme et d'action fusent de toutes parts, et l'enthousiasme est tel dans certains milieux que l'on pourrait croire qu'un plan mondial grandiose va bientôt être mis à exécution. Il n'en va pourtant pas tout à fait ainsi.

La première difficulté est qu'il s'agit maintenant d'affronter des problèmes dont les bases techniques restent à préciser et dont les interrelations sont extrêmement complexes. Il faut traiter à la fois de la modification du climat et du réchauffement de la planète, des pluies acides, de la gestion des ressources en eau, de la lutte contre la pollution des mers, de la désertification, de la conservation de la diversité biologique et des forêts tropicales, du mouvement des déchets dangereux et du commerce des substances toxiques³. Tous les pays ne souscrivent pas à ce programme ambitieux, mais tous ces problèmes sont reliés entre eux et ne sont pas séparables d'autres questions plus générales : l'étude du réchauffement du climat conduit à se préoccuper de la diffusion des chlorofluorocarbones (CFC), de la déforestation, des politiques d'énergie, d'industrialisation et de population...

La deuxième difficulté est d'obtenir un accord sur des mesures précises. Tout le monde semble admettre que pour aboutir il faut d'abord définir une base juridique solide à l'échelle internationale, puis établir des institutions mondiales plus efficaces que celles qui existent et qui soient capables de prendre des décisions dans le cadre de normes internationales agréées ; de faire contrôler leur application par une autorité ou un tribunal international ; et d'obtenir

¹ Les réunions les plus importantes depuis 1988 ont été : à l'initiative du Canada, conférence sur les modifications de l'atmosphère, trois cents experts, Toronto, juin 1988 ; réunion sur la protection de l'atmosphère, Ottawa, février 1989 ; à l'initiative des gouvernements., néerlandais et français : réunion des vingt-quatre chefs d'Etat de la Haye, mars 1989 ; réunion du suivi de la déclaration de La Haye, Paris mai 1989 ; à l'initiative du PNUE : conférence des parties à la convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, Helsinki, avril 1989 ; réunion des parties au protocole de Montréal sur les substances qui réduisent la couche d'ozone, Helsinki, mai 1989 ; à l'initiative du gouvernement britannique : réunion d'experts de Londres, avril 1989 ; dans le cadre de l'ONU travaille le Groupe intergouvernemental d'étude du climat (commun au PNUE et à l'Organisation météorologique mondiale). Sont prévues une conférence mondiale de l'énergie en 1989 au Canada, une conférence sur la pollution atmosphérique au Japon en septembre 1989 ; la deuxième conférence mondiale sur le climat à Genève en juin 1990, une conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement durable' en 1992. Les réunions des organisations non gouvernementales sont innombrables.

² conférence de Bâle, l'article d'Anne Maessbalk et de Gérard de Sclys.

³ Cette liste de questions est celle proposée par le, programme des Nations unies pour l'environnement (document UNEP.GC, 5-5 du 3 mars 1989 ; rapport du directeur exécutif, M. Tolba).

des ressources suffisantes pour compenser le coût des « contraintes anormales » subies par certains pays, en particulier par les plus pauvres.

Il s'agit là d'un schéma ambitieux, à la hauteur de la gravité des problèmes ; mais il faut une grande candeur pour croire qu'il pourra être aisément mis en application. Les divergences qui subsistent sont significatives.

Faut-il se contenter de « renforcer » les institutions existantes (en accroissant leurs ressources et leurs pouvoirs), les réformer (en modifiant leurs structures de direction et de coordination) ou en créer de nouvelles (parce qu'il est sans espoir d'essayer d'améliorer ce qui existe) ? Les trois tendances s'opposent et les différences s'aggravent quand il s'agit de définir les structures. La solution britannique utilise le Conseil de sécurité des Nations unies qui serait compétent en vertu de l'article 34 de la Charte une autre proposition suggère le Conseil de tutelle⁴, les Soviétiques préfèrent un « centre d'assistance d'urgence », alors que la déclaration de La Haye distingue le rôle, d'établissement des normes et de direction, conféré à une nouvelle autorité, et la fonction d'arbitrage et de contrôle, confiée à la Cour internationale de justice.

Ne pas sous-estimer les difficultés politiques

Tout se passe en effet comme si l'on sous-estimait les difficultés politiques. Parce que l'environnement est devenu une préoccupation majeure dans les pays industrialisés, il deviendrait tout d'un coup facile de légiférer au niveau mondial. L'enthousiasme manifesté par les pays industriels est loin d'être partagé par les pays en développement ; les deux groupes n'en ont pas la même perception : ceux que préoccupent les pluies acides ou les émissions de chlorofluorocarbones ne sont pas ceux qui souffrent de la désertification. L'unanimité est donc loin d'exister et les « compensations financières » prévues dans les divers plans pour faire accepter par les pays pauvres les contraintes résultant des exigences des pays riches risquent de se révéler insuffisantes pour entraîner une adhésion générale — d'autant que la note à payer sera très élevée.

Les chances d'accord entre les pays riches eux-mêmes sont au surplus assez faibles. L'attitude traditionnelle des grands pays occidentaux à l'égard du multilatéralisme n'a pas été jusqu'ici très positive. Les États-Unis restent franchement hostiles au système des Nations unies : ils n'ont toujours pas payé les arriérés des contributions qu'ils doivent à l'ONU, restent absents de l'UNESCO, ne manifestent aucune intention d'adhérer à la Convention sur le droit de la mer, persistent dans leur refus de verser une contribution au fonds de la population, et sont toujours parmi les pays les moins généreux en matière de contributions volontaires pour l'assistance technique. De façon générale, les grands pays industriels conservent une attitude condescendante à l'égard d'institutions mondiales dans lesquelles leur voix ne compte pas davantage que celle des micro-Etats⁵.

⁴ Le Conseil de tutelle de l'ONU est défini dans le chapitre XIV de la charte des Nations unies (articles 86 à 91). Sa composition (article 86) est variable. Elle comprend les cinq membres permanents du conseil de sécurité, les Etats membres chargés d'administrer des territoires sous tutelle et un nombre variable d'Etats membres élus de manière que le Conseil ait un nombre égal de membres administrant des territoires sous tutelle et de membres n'en administrant pas. Comme il n'y a plus, officiellement, de territoires sous tutelle, le Conseil n'a plus de fonctions à exercer. L'idée d'utiliser cet organe pour administrer les "biens communs ; de l'humanité et traiter des problèmes d'environnement a été avancée pour la première fois par M. Mauriac Strong, ancien directeur exécutif du PNUE.

⁵ La récente "embellie "de l'ONU, due à la volonté des deux Grands d'apaiser quelques conflits régionaux et de recourir aux observateurs et aux forces de maintien de la paix de l'organisation pour contribuer à stabiliser les situations acquises (Afghanistan, Iran Irak, Namibie...) ne doit pas faire illusion. La "crise "de l'ONU est loin d'être résolue.

En réalité, nul ne semble vouloir aborder franchement le problème central qui reste à résoudre si l'on souhaite réellement instituer des organisations mondiales efficaces : celui de l'établissement d'une formule de représentation à l'échelon planétaire qui combine le respect de l'universalité avec la reconnaissance de l'importance réelle des pays. C'est bien pourtant cette difficulté que l'on essaie de résoudre sans le dire en proposant de confier les rôles de direction et de contrôle à des organes restreints, comprenant une représentation privilégiée de quelques grandes puissances : Conseil de sécurité de quinze membres dont les cinq membres permanents sont les grandes puissances de 1945, Conseil de tutelle comprenant les mêmes cinq, Cour Internationale de justice (quinze membres incluant les cinq). Les inconvénients de cette méthode ambiguë sont multiples : ces organes n'offrent aucune garantie de représentation à tous les grands pays qui pourraient prétendre aujourd'hui à un siège (pour les Occidentaux, les autres membres du groupe des Sept ; pour le tiers-monde, l'Inde ou le Brésil...). Elle provoque d'autre part l'antagonisme des pays du groupe des 77 qui croient encore servir leurs intérêts en proposant avec constance l'accroissement du nombre des membres de tous les comités dans le système des Nations unies (alors que chacun sait qu'un comité de plus de vingt membres n'a ni prestige, ni autorité, ni capacité réelle de travail effectif).

En fait, la situation n'est pas encore mûre pour qu'une solution satisfaisante soit trouvée en établissant des institutions mondiales de troisième génération⁶ capables d'exercer quelque autorité réelle, parce que dotées d'un système de représentation à la fois réaliste et universellement accepté. Le tabou de l'« égalité souveraine des États », contredit quotidiennement dans la pratique, est encore trop puissant pour qu'on ose le mettre en question.

Les pressions qui s'exercent en sens contraire demeurent pourtant considérables : tous les problèmes deviennent mondiaux, qu'il s'agisse de croissance, d'inflation, de dettes, de sécurité militaire, de sida, de drogue ou d'environnement. Mais le seuil n'est pas encore atteint pour que l'on reconnaisse que les méthodes qui ont présidé à la création des institutions mondiales en 1945 — ONU, agences spécialisées, organisations de Bretton Woods — doivent être révisées et qu'il faut rebâtir un nouveau système fondé peut-être sur une représentation régionale.

Contrairement à l'impression que pourrait donner la vogue actuelle des problèmes d'environnement, ce sont les questions de sécurité militaire — si elles continuent d'évoluer dans le sens de la réduction des armements, — qui permettront de franchir l'étape décisive en ce domaine. Le développement des mesures de confiance et de vérification qu'elles entraîneront est seul capable de provoquer la transformation des structures mentales indispensables pour que les États nations acceptent quelque discipline collective. La réunion de sommets mondiaux⁷ sera peut-être alors la méthode qui permettra de surmonter les tabous existants.

Maurice Bertrand

⁶ "Pour une organisation mondiale de troisième génération", *le Monde diplomatique*, octobre 1985.

⁷ "Les sommets mondiaux, nécessaire réponse à la globalisation des problèmes", *le Monde diplomatique*, avril 1989.