

## **LES PRINCIPAUX ACCORDS MULTILATERAUX SUR L'ENVIRONNEMENT " AME "**

*Marc BIED-CHARRETON, Mélanie REQUIER- DESJARDINS*

*C3ED - Août 2005*

### **1 - Présentation des principaux AME**

### **2 - La gouvernance des trois principaux AME: l'UNCBD, l'UNFCCC, l'UNCCD**

### **3 - La synergie entre les trois principaux AME**

#### **1 – Présentation des principaux AME**

Ce document présente les principaux accords multilatéraux sur l'environnement (AME) en soulignant la participation des pays en développement au processus environnemental multilatéral. Environnement et pauvreté sont en effet très liés.

***Les AME ,ou Conventions, sont des traités internationaux qui obligent les parties prenantes à engager des actions particulières.***

Une fois ratifiés et mis en œuvre, ils font partie du droit international. Pour les AME, le plus souvent, le processus démarre par la construction d'un cadre de Convention posant les principes généraux, les objectifs et les mécanismes institutionnels permettant de nouvelles négociations. Ce cadre sert de fondation pour de nouveaux accords qui permettront de formaliser et de mettre en œuvre des obligations plus concrètes et spécifiques, un contrôle, des cibles et des délais généralement adoptés sous la forme d'un protocole.

Les processus multilatéraux environnementaux sont des réunions ou d'autres manifestations qui se concluent par des décisions et des déclarations qui ne sont pas des engagements officiels. Cependant, les produits de ces processus sont souvent considérés comme du droit informel car ils influencent plus ou moins l'opinion internationale et ses attitudes. Ils conduisent souvent au démarrage de négociations pour de nouveaux AME.

Dans les AME, les pays en développement ont généralement des obligations moins contraignantes que les pays développés. Les accords peuvent aussi promouvoir des mécanismes financiers et des transferts de technologies à l'attention des pays en développement. Dans de nombreux cas, le processus de mise en œuvre des AME passe par la rédaction d'un plan national d'action. Dans les conventions, il est souvent stipulé que les pays développés apportent de l'aide aux pays en développement en renforçant leurs capacités.

Le plus souvent, l'appel à négociation d'un AME provient des gouvernements des pays développés et des lobbies formés par les ONG des pays du nord. Ces négociations sont souvent asymétriques : en effet, les pays en développement n'ont

pas suffisamment de spécialistes techniques ni de diplomates, ni surtout les moyens d'envoyer des délégations importantes dans les réunions (les Nations Unies financent un délégué par pays en développement). C'est pourquoi, bien que les pays en développement ratifient en nombre les AME, ils ne maîtrisent pas toujours dans le détail les engagements qu'ils ont pris.

Lors de ces négociations, il est possible de distinguer l'Union Européenne représentée par sa Commission, les pays développés hors de l'Union Européenne (et réunis sous la houlette des pays suivants : les Etats-Unis, le Japon, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Norvège) et le G77. Le G77 regroupe 130 pays en développement généralement unis lors des négociations. Bien que les Etats Unis aient refusé de ratifier bon nombre des principaux AME, ils jouent un rôle important dans le travail des Conventions.

Tous les AME présentés ci-après donnent lieu à des **Conférences de Parties (COP)** chaque année ou tous les deux ans. Celles-ci sont souvent financées avec l'aide des pays membres de l'Union Européenne. Les COP sont généralement organisées dans les pays en développement, afin d'accroître l'intérêt des populations sur les questions d'environnement. Les COP accueillent également les ONG qui peuvent y exprimer leurs opinions. Cette présence des ONG internationales est favorisée par la Commission Européenne, qui cherche à maintenir le dialogue avec elles en dehors de ces réunions.

Dans la plupart des AME, une des obligations contraignantes est **d'exiger régulièrement un rapport sur la mise en œuvre de ces accords**. Ces rapports sont publics et disponibles sur les sites des Conventions, ils fournissent une information utile, aux représentants de la société civile (lesquels font alors pression pour des actions plus importantes) ainsi qu'aux bailleurs de fonds. Les pays en développement ont souvent des difficultés financières et techniques pour produire ces rapports ; pour certains AME, ils peuvent s'adresser au Global Environment Facility (GEF) ou Fonds pour l'Environnement Mondial pour obtenir une aide. La plupart des AME définissent des procédures pour gérer des disputes entre différentes Parties. Cependant, les AME ne sont pas encore prêts à faire pression sur les Etats qui ne respectent pas leurs engagements. Les AME sont encore jeunes, mais les pays développés comme en développement vont subir de plus en plus de pressions pour mettre en œuvre les accords signés, en terme d'action et d'entraide.

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le Développement (UNCED) qui s'est tenue en 1992 à Rio de Janeiro (Brésil) a donné lieu à la "**déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**", à l'**Agenda 21**, et la formation, au Secrétariat Général des Nations unies, d'une Commission pour le développement soutenable (**CSD**). L'UNCED a également adopté le **cadre général de la Convention sur le Changement climatique (UNFCCC) et le cadre général de la Convention sur la biodiversité (UNCBD)** ainsi que l'exposé sur les principes en matière de forêts. L'UNCED a été prolongée par deux réunions internationales, l'une en 1995 à New-York, lors d'une Assemblée générale spéciale des Nations unies, l'autre en 2002, appelée "Sommet mondial de la terre", à Johannesburg (WSSD) : l'accent lors de ces réunions a été mis sur la pauvreté et sur les inégalités sociales et sur la difficulté d'atteindre les objectifs contenus dans l'Agenda 21.

La déclaration de Rio met l'être humain au centre de la question du développement durable. L'Agenda 21 est un programme de travail, non contraignant, qui définit des priorités en matière de développement durable pour le 21<sup>ème</sup> siècle et qui donne des directions pour leur réalisation. C'est une référence pour les négociations internationales sur l'environnement et le développement. Le sommet mondial de la terre, Johannesburg, Afrique du Sud, 2002, identifie cinq priorités : l'eau, l'énergie, la santé, l'agriculture et la biodiversité. Il contient un chapitre 12 consacré à la désertification qui recommande l'adoption d'une Convention internationale sur la lutte contre la désertification (**UNCCD**).

**L'atmosphère** a donné lieu à la **Convention de Vienne et au Protocole de Montréal**, puis à la Convention de Lutte contre le Changement Climatique et au Protocole de Kyoto. La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone a été signée en 1985. Elle rentre en vigueur en 1988. Elle encourage la recherche et la coopération entre les pays ainsi que l'échange d'information sur la protection de la couche d'ozone. Le protocole de Montréal sur les substances qui détruisent la couche d'ozone a été signé en 1987 et rentre en vigueur en 1989 avec 183 pays Parties : cet accord pose des obligations spécifiques pour la réduction et l'élimination progressives de la production et de la consommation des substances détruisant l'ozone. Des délais pour la mise en œuvre de ces engagements ont été donnés aux pays en développés et au pays en transition. Les pays en développement ont bénéficié de délais supplémentaires. Ils sont aussi bénéficiaires d'un mécanisme financier et de coopération technique pour les aider dans cette démarche. Ce mécanisme inclut un fonds multilatéral financé sur la base des contributions des pays développés.

**La Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (UNFCCC)** a été rédigée en 1988 afin d'établir un avis scientifique sur le changement climatique. Elle a été ratifiée au Sommet de Rio en 1992 par 153 pays et prend effet en 1994. Son objectif est la stabilisation de l'effet de serre dans l'atmosphère. Cette convention fait de nombreuses fois référence à la situation des pays en développement qui sont les plus vulnérables aux impacts du

changement climatique. De plus la Convention fait appel au principe de précaution compte tenu de l'absence de certitudes scientifiques sur la question. L'ensemble des pays signataires s'engagent à revenir en 2000 à leur niveau d'émission de gaz à effet de serre de 1990. Le protocole de Kyoto (KP) a été adopté en 1997 à la COP3. Pour être effectif, le protocole de Kyoto doit être ratifié par au moins 55 pays, dont les émissions combinées représentent 55 % du total des émissions de 1990, ce qui n'est pas encore le cas. Il représente un durcissement des engagements par rapport à l'UNFCCC, surtout pour les pays développés : en effet, il souligne les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; les pays développés doivent réduire de 5% l'émission de six gaz à effet de serre par rapport à leur niveau d'émission de 1990 pour la période 2008-2012. L'Union Européenne doit les réduire de 8%. Le Protocole de Kyoto définit trois mécanismes précis axés sur le marché : les mécanismes de Kyoto. Ils assureront aux pays industrialisés une certaine "souplesse" qui leur permettra d'atteindre leurs cibles de réduction de manière à équilibrer l'efficacité économique et l'intégrité environnementale : les *échanges d'émissions* permettent aux pays industrialisés de respecter les engagements qu'ils ont pris en s'achetant et en se vendant entre eux des crédits d'émission; la *mise en application commune* permet aux pays industrialisés de respecter les engagements qu'ils ont pris en partageant les crédits de réduction des émissions ;le *mécanisme de développement propre* permet aux pays industrialisés de financer des projets de réduction des émissions dans les pays en développement et, en contrepartie, de partager les crédits découlant de la réduction des émissions. A la COP7 en 2001, des décisions ont été prises afin de rendre opérationnels les trois mécanismes de Kyoto ; de plus, un nouveau fonds a été créé, le fonds d'adaptation, afin d'aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique. Le Protocole de Kyoto est entré en action en 2005.

**La biodiversité** a donné lieu à de multiples conventions. La *Convention de Ramsar* sur les zones humides a été signée en 1971, elle est entrée en vigueur en 1975. La *Convention sur le commerce international des espèces sauvages faune et flore en danger (CITES)* a été initiée en 1963 par l'IUCN. Son texte a été accepté en 1973 et elle est entrée en vigueur en 1975. La *Convention sur la protection des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS)* a été signée en 1979. La *Convention des Nations unies sur la diversité biologique (UNCBD)* a été adoptée en 1992 au sommet de Rio et elle est entrée en vigueur en 1994. Le *protocole de Cartagène sur la biosécurité* a été adopté en 2000. Le *traité international sur les ressources génétiques végétales* pour l'alimentation et l'agriculture (ITPGR) a été adopté en 2001 à la FAO.

**La convention Ramsar** sur les zones humides fournit un cadre approprié pour une coopération internationale pour la conservation et l'usage soutenable des zones humides. Les zones humides sont des zones de transition entre des régions très humides et des régions arides ; elles se composent d'écosystèmes d'une grande importance écologique pour la conservation de la biodiversité en général autant que pour le bien-être social et économique des communautés humaines. Les pays Parties doivent désigner des zones humides répondant aux critères de la Convention, ils doivent en promouvoir un usage soutenable, en aménageant par exemple des réserves naturelles pour les protéger. Un mécanisme financier, le fonds de conservation des zones humides offre des subventions pour la gestion de ces zones.

**La convention sur la protection des espèces migratrices** appartenant à la faune sauvage (CMS), adoptée à Bonn en 1979, a pour objectif la conservation des espèces terrestres, marines, et aériennes traversant régulièrement les frontières des pays. Elle inscrit dans ses annexes les espèces migratrices menacées et prévoit que les Parties leur appliquent des mesures de conservation et de surveillance. Elle distingue plusieurs niveaux de protection : les espèces migratrices menacées doivent recevoir une protection stricte alors que la conservation et la gestion des autres espèces fait l'objet d'accords internationaux de coopération, formels et informels. Plusieurs accords officiels conclus sous l'égide de la convention protègent les chauve-souris, les phoques, les oiseaux d'eau migrateurs et les tortues marines. De plus, la convention aide les Parties à entreprendre des activités de recherche en coopération.

**La Convention sur la diversité biologique (UNCBD)** concerne à la fois les diverses variétés de plantes et d'animaux mais aussi les micro-organismes ainsi que les différences génétiques au sein de chaque espèce. La variété entre et à l'intérieur des différents écosystèmes est un autre aspect de la biodiversité. La convention a trois objectifs : la conservation de la biodiversité, l'usage soutenable de ses différentes composantes, un partage juste et équitable des bénéfices issus de l'utilisation commerciale des ressources génétiques. Dans la convention, les Parties prenantes acceptent de développer des stratégies nationales sur la biodiversité et des plans d'action. Les pays en développement ont des ressources biologiques diverses et une connaissance traditionnelle riche sur la façon d'utiliser et de conserver la biodiversité de façon soutenable. Le GEF est en charge du mécanisme financier permettant aux pays en développement d'obtenir des fonds pour la conservation et la gestion de la biodiversité.

Le protocole de Cartagène sur la biosécurité n'est pas encore entré en vigueur. Il focalise sur l'importation et l'exportation d'organismes vivants modifiés (LMO) (ou organismes génétiquement modifié) qui peuvent avoir des effets néfastes sur la conservation et l'usage soutenable de la diversité biologique y compris sur la santé humaine. Le protocole propose un niveau adéquat de protection pour le transfert sécurisé, la manipulation et l'usage de ces organismes vivants modifiés. Le protocole permet à tout pays importateur de prendre des décisions motivées et scientifiquement fondées avant d'importer ces organismes. Il établit un système de "consentement informé préalable" (AIA) pour les LMO destinés à être directement intégrés dans l'environnement ainsi qu'une procédure alternative pour les mouvements transfrontaliers de LMO destinés à l'alimentation, à la nourriture pour animaux et à la transformation. Par ailleurs, il comprend des mesures relatives au partage de l'information et aux ressources financières et porte une attention particulière aux

difficultés que rencontrent les pays en développement à cet égard. Les Parties du protocole doivent promouvoir la prise de conscience publique et l'éducation sur les LMO et rendre public les résultats de leurs décisions sur la question. Concernant les pays en développement, les Parties doivent coopérer et aider ceux-ci à développer leurs capacités pour gérer les biotechnologies modernes. A cet égard, le GEF est chargé des mécanismes financiers.

**Le Traité international sur les ressources génétiques végétales** pour l'alimentation et l'agriculture établit un cadre global et officiel pour la conservation des ressources génétiques végétales pour l'alimentation et l'agriculture, et un système multilatéral combinant l'accès de toutes les Parties à ces ressources avec le partage des bénéfices notamment commerciaux d'un tel accès. Il couvre 35 cultures alimentaires et 29 plantes fourragères. Concernant le renforcement des capacités des pays en développement, le traité promeut la coopération internationale : les pays développés doivent fournir des ressources financières au travers des canaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux.

Il n'existe pas de convention sur **les forêts**. Mais le consensus international sur la protection et la gestion durable des forêts a d'abord été établi dans le contexte de la conférence sur l'environnement et le développement (UNCED), notamment dans l'Agenda 21 (Chapitre 11) et les principes sur la forêt, ainsi que dans les éléments sur la forêt à l'intérieur de la convention sur la diversité biologique et de la convention-cadre sur le changement climatique. En avril 1995, la Commission des Nations Unies sur le développement soutenable a créé le **panel intergouvernemental sur les forêts (IPF)**, auquel lui a succédé en 1997 le **forum intergouvernemental sur les forêts**. Le premier comporte plus de 100 propositions pour l'action sur des thèmes liés à la gestion soutenable des forêts, le second facilite la mise en œuvre des propositions de l'IPF et débat sur la question des institutions et des instruments légaux pour l'action. Le forum des Nations Unies sur les forêts (UNFF) a été établi lors de la quatrième session de l'IPF en 2000 : c'est un organe subsidiaire de conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Il s'agit d'un processus international environnemental afin d'obtenir confiance et consensus, plus que d'un accord multilatéral environnemental. Il promeut la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêt et le renforcement de l'engagement politique à cette fin. Il mobilise les ressources financières, techniques et scientifiques à cet effet.

Les forêts dans la convention sur la diversité biologique : lors de la sixième conférence des Parties en 2002, le Programme du Travail Élargi sur la Diversité Biologique des forêts a été adopté avec le projet ambitieux de stopper et d'inverser la tendance à la perte de diversité biologique des forêts. Ce programme de travail comporte des objectifs spécifiques pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité forestière. Il s'intéresse aux conditions socio-économiques permettant la gestion soutenable des forêts.

L'accord international sur le bois d'œuvre tropical (ITTA) a été adopté en 1983, il est entré en vigueur en 1985. Il fonde le Conseil international chargé du bois d'œuvre tropical (ITTO), organisme opérationnel en 1987. Cette organisation facilite la discussion, la consultation et la coopération internationale sur les thèmes du commerce international lié à l'utilisation des bois tropicaux et à la gestion de ces ressources. L'ITTA qui définit le mandat de l'ITTO a été renégocié en 1994 : l'ITTO devait remplir l'Objectif de l'année 2000, qui dit qu'en 2000, tous les bois tropicaux donnant lieu à commerce international devront provenir de forêts gérées de façon soutenable. L'ITTA sera renégocié en 2003-2004.

**La dégradation des terres** fait l'objet d'une convention appelée **Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD)**. Rédigée entre 1992 et 1994 par un Comité inter-gouvernemental de négociation (INCD), cette convention est entrée en vigueur en 1996. Elle définit la désertification comme la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et sub-humides du globe résultant de divers facteurs parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines. Elle développe une approche par le bas et requiert des pays touchés Parties la rédaction d'un Plan National d'Action combinant des techniques de lutte traditionnelles et innovantes en impliquant tous les acteurs concernés dans la formulation, la mise en œuvre et la prise de décision. La désertification a été longtemps considérée comme un problème de développement au niveau local et au niveau régional mais elle entre de plus en plus dans le champ de l'environnement mondial. Le texte regroupe les pays concernés par annexe en accordant la priorité aux pays africains. Le mécanisme mondial hébergé par le fonds international pour le développement de l'agriculture (IFAD) ainsi que le GEF financent des projets de lutte contre la dégradation des terres.

Depuis les années 1960 et 1970, il y a une prise de conscience graduelle du fait que **les déchets, les produits chimiques, les pesticides et les polluants organiques** font courir des risques aux hommes et à leur environnement. En 1994, le forum intergouvernemental sur la sécurité chimique a été créé. C'est un accord non-institutionnel qui a pour objectif de donner des avis, de promouvoir des politiques de suivi et de faire des recommandations sur les risques chimiques et sur la gestion environnementale des produits chimiques afin d'intégrer et de consolider les efforts nationaux et internationaux de promotion de la sécurité chimique. Le forum prend particulièrement en compte les besoins spécifiques de pays en développement. Il s'appuie sur le chapitre 19 de l'Agenda 21. Les participants au forum sont des gouvernements, des organisations intergouvernementales ainsi que la société civile. La troisième session de ce forum a eu lieu en 2000.

La **Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements trans-frontières des déchets dangereux** et leur élimination a été adoptée en 1989 et est entrée en vigueur en 1992. Durant les années 1970, les exportations de déchets dangereux vers les pays en développement ont augmenté. Cette convention vise à réguler les transferts de déchets dangereux et d'autres déchets. Le système est basé sur une procédure de notification par écrit de la part de l'Etat exportateur, et du consentement écrit

du pays importateur, avant tout mouvement trans-frontière de déchets dangereux. Sous la Convention, les pays sont priés de réduire les mouvements trans-frontières de déchets toxiques à leur minimum.

La **Convention de Rotterdam** sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (PIC) applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international a été adoptée en 1998, elle entre en vigueur en 2004. Son objectif est de promouvoir la responsabilité partagée entre les pays exportateurs et les pays importateurs dans le cadre du commerce des produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé humaine et l'environnement des dangers potentiels résultant d'un tel commerce. Elle établit le principe selon lequel l'exportation des produits listés dans l'annexe III de la convention peut seulement avoir lieu avec le consentement préalable en connaissance de cause du pays importateur. La procédure PIC est un moyen de : communiquer formellement les décisions des pays importateurs afin de voir quelles sont les cargaisons futures de produits chimiques spécifiques qu'ils acceptent de recevoir ; d'être sûr de la conformité de ces décisions avec les pays exportateurs. Ainsi, les pays importateurs ont le pouvoir de décider quel produit chimique ils veulent bien recevoir et d'exclure ceux qu'ils ne peuvent pas traiter en toute sécurité. La convention a listé 27 pesticides et 5 produits industriels mais bien plus seront ajoutés dans le futur. Cette convention n'a pas de mécanisme financier propre. Le code de conduite international sur la distribution et l'usage des pesticides complète la convention de Rotterdam. Il aide à réduire les menaces posées par les produits agrochimiques dans les pays en développement.

La **Convention de Stockholm** sur les polluants organiques persistants (POPs) a été signée en 2001. Son objectif est de protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants, c'est-à-dire des substances hautement toxiques qui persistent dans l'environnement et s'accumulent dans la majorité des organismes vivants. De par cette convention, les pays Parties s'engagent à adopter des démarches qui éliminent ou réduisent la production, l'usage et la libération des POPs dans l'environnement. La convention liste 12 POPs dont la majorité sont des pesticides. Bien que beaucoup parmi ces produits aient été déjà retirés dans les pays de l'OCDE, certains sont toujours utilisés dans les pays en développement. Les pays développés sont pressés de financer les recherches afin de trouver des alternatives. La convention offre un cadre pour l'assistance financière et technique afin d'aider les pays en développement à remplir leurs obligations vis-à-vis de la convention. Le GEF est l'organe financier intérimaire de la convention et il a classé les POPs comme nouveau point focal de financement en 2002.

La **société civile** fait l'objet d'une convention : la **Convention d'Aarhus** sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est adoptée en 1998 et entre en vigueur en 2001. La convention d'Aarhus est le premier accord environnemental qui combine des principes environnementaux avec les droits démocratiques et elle reconnaît explicitement le droit des peuples à vivre dans un environnement sain. Elle met l'accent sur deux concepts-clés : les droits environnementaux comme des droits humains et l'importance de l'accès à l'information, de la participation publique et de l'accès à la justice pour la gestion de l'environnement. Elle accorde un rôle sans précédent aux ONG, lesquelles ont participé pleinement à sa rédaction ainsi qu'aux négociations.

## 2 - La gouvernance des trois principaux AME : l'UNCBD, l'UNFCCC, l'UNCCD

Ces trois accords sont des traités internationaux, le dernier, l'UNCCD étant entré en force en 1995. Ils sont gouvernés par une instance autonome nommée "**la Conférence des Parties**", en anglais **COP**. La Conférence des Parties est composée des délégués de chaque partie signataire; elle prend ses décisions de façon souveraine: c'est l'organe principal de chaque convention. Chaque Conférence des Parties est animée par un bureau, comprenant un Président, des vice-présidents et un rapporteur. Les COP se réunissent tous les deux ans. Chacun de ces accords est géré par un **Secrétariat exécutif** qui est un organe des Nations Unies, soumis aux règles habituelles des Nations Unies en matière de fonctionnement et de recrutement. Les agents des secrétariats sont des fonctionnaires UN. Le Secrétaire exécutif est nommé par le Secrétaire Général des Nations Unies sur proposition du bureau de la COP, ratifiée par la COP. La CBD et l'UNFCCC sont placées sous la tutelle de l'UNEP; l'UNCCD dépend directement du Secrétariat Général des Nations Unies.

Le secrétariat exécutif de la CBD est à Montréal (Canada), les secrétariats exécutifs de l'UNFCCC et de l'UNCCD sont à Bonn (Allemagne). Les états hôtes prennent une part importante des frais de fonctionnement des secrétariats. Ces derniers se composent d'une cinquantaine de fonctionnaires des Nations Unies; ils disposent d'un budget voté par les COP et alimenté d'une part par les contributions obligatoires des Etats Parties et d'autre part par des contributions volontaires provenant soit de Parties soit d'organisations comme le GEF.

Les COP ont créés des organes dits "**subsidiaires**": chaque Convention dispose ainsi d'un comité scientifique et technologique (**CST pour l'UNCCD, SBSTA pour l'UNFCCC, SBSTTA pour la CBD**). Ces Comités sont formés par des scientifiques nommés par leur gouvernement, en respectant les équilibres géopolitiques traditionnels des Nations Unies. Ils sont animés par un Bureau. Ils connaissent deux catégories de problèmes: le premier tient à la nomination de

leur membres, qui tend à une sur-représentation d'experts " officiels " par rapport à des scientifiques reconnus par leurs pairs, le second au fait qu'ils ne disposent que de très peu de ressources pour travailler efficacement. Il faut avoir à l'esprit que le GIEC ( IPCC en anglais), groupe intergouvernemental d'étude des changements climatiques, n'est pas le comité scientifique de la convention cadre sur les climat : c'est un comité formé de scientifiques nommés par les instances scientifiques de chaque pays ( généralement les académies des sciences) et assez indépendants ; il dispose de moyens fournis par les gouvernements et publie tous les trois ans un rapport scientifique faisant le point sur les questions de changements climatiques et qui est présenté aux COP. Les deux autres Conventions ne bénéficient pas de cet apport et ont des difficultés à diffuser régulièrement l'état mondial de la biodiversité et de la désertification.

La Convention sur la désertification a créé un autre organe subsidiaire, *le CRIC*, "committee of the review of the implementation of the convention". Ce comité se réunit tous les deux ans pour examiner comment les pays ont mis en place leur plan d'action national et quelle est la situation de la désertification. Les pays développés Parties à cette convention sont tenus de faire régulièrement un rapport sur les activités qu'ils ont en matière de coopération avec les pays en développement Parties. Malheureusement, les recommandations pour la rédaction des rapports sont si complexes que les rapports sont très hétérogènes et de qualité très diverse et on ne peut pas en tirer des synthèses significatives.

Il est fondamental de noter que ces AME sont le reflet des forces en présence aux Nations

Unies. A l'Assemblée Générale des Nations Unies on constate les groupes suivants : le Groupe " **Afrique** ", le groupe " **Asie** ", le groupe " **GRULAC** ", soit Amérique latine et Caraïbe, le " **eastern group** ", formé des pays de l'Europe de l'est anciennement communistes, et le " **WEOG** ", formé des pays de l'**Union européenne** et du **JUSSCANNZ**, soit Japon, Etats Unis, Suisse, Canada, Norvège, Australie, Nouvelle Zélande. Chaque groupe dispose d'un bureau, peut organiser les réunions qu'il souhaite et décider de désigner un pays porte-parole qui exprimera des points de vue communs. Les bureaux des COP et de leurs organes subsidiaires doivent respecter cette dichotomie et organiser des tours de rôle pour les présidences et vice-présidence. On observe de plus d'autres regroupements, comme le **G77 plus la Chine**, formé en 1964 par les pays dits " non-alignés " et qui sont en réalité maintenant 133 aujourd'hui ; ils représentent pratiquement les pays en développement ; **le groupe des pays arabes ; le groupe des pays francophones.**

Un autre point à noter est que les délégations nationales aux COP sont généralement formées par des tandems formés par des diplomates et par des techniciens. Ces techniciens sont soit des fonctionnaires des ministères chargés de l'environnement, soit parfois des scientifiques ou des producteurs d'information. On remarque souvent que chaque Convention dispose dans pays d'un " point focal national ". Ces personnes appartiennent généralement aux ministères chargés de l'environnement, mais ce n'est pas systématique. La coopération et le dialogue entre les diverses structures ministérielles sont rares et on constate souvent des contradictions entre les déclarations nationales dans chaque COP. Normalement les ministères des affaires étrangères harmonisent les positions nationales mais ce n'est pas toujours le cas, y compris dans les pays développés. Quand les obligations des Parties comportent des aspects financiers, les ministères des finances interviennent et ce sont eux qui pèsent le plus sur les décisions.

**Les ONG et les divers groupes de pression.** Les ONG ayant réussi à obtenir le statut d'observateur sont présentes dans toutes les réunions ( COP, comités divers) en fonction des moyens dont elles disposent. Si elles sont soutenues par leur gouvernement ou par d'autres fonds, elles peuvent être très présentes et organiser des expositions et des événements parallèles . Elles ne prennent la parole que lorsqu'elles y sont invité par les Présidents de séance. Leur poids est relatif et on constate parfois la présence d'ONG " alibi " et très " gouvernementales " ; en revanche, certains pays acceptent de mettre dans leur délégation officielle des représentants d'ONG. Des groupes industriels privés tentent souvent d'être présents, soit par des expositions , soit en finançant des déplacements de représentants de pays en développement, soit en offrant des services.

**Les organisations des Nations Unies** sont membres invitées " de droit " de toutes les COP et de toutes les réunions de comités divers. Elles peuvent prendre la parole et elles communiquent sur leurs activités en la matière. Elles tentent généralement de récupérer des financements annoncés par les grands bailleurs de fonds comme la Banque mondiale en se présentant comme des agences d'exécution compétentes auprès des pays en développement.

**Les organisations internationales sous-régionales et régionales** peuvent également avoir un statut d'associé ou d'observateur et figurer en tant que telles dans les réunions plénières et y prendre la parole; elles sont très présentes notamment dans les expositions et les événements parallèles.

Les décisions prises lors des COP, organes souverains de ces conventions, sont prise à l'unanimité , les votes étant exceptionnels. Pour éviter cette procédure, les présidents de séance créent autant de groupes formels ou informels qu'il est nécessaire afin de parvenir à un consensus. Cette façon de procéder a l'inconvénient de lisser les textes adoptés ou d'éviter purement et simplement certains points. C'est ainsi que lors du CRIC3 une référence au mécanisme du développement propre, proposé par l'Union européenne, a été retirée à la demande d'un représentant du JUSSCANNZ ( non signataire du protocole de Kyoto). Le rôle des présidents est essentiels car ils doivent faire respecter l'ordre du jour et éviter les dérapages sans fin dus à des temps de parole excessifs, hors sujet et non contrôlés. On retrouve dans ces

réunions tous les clivages habituels, Nord-Sud, pays pétroliers, pays nucléaires, pays libéraux, pays qui ne veulent pas entendre parler de questions de population, etc.... On y constate cependant des progrès indéniables dans le dialogue entre les peuples et les nations, et ces réunions sont des tribunes indispensables même si les décisions prises sont longues à obtenir, minimales, peu suivies de sanctions en cas de non-respect. C'est là une des limitations les plus importantes de ces AME.

### **3 – La synergie entre les trois principaux AME**

Lors de la troisième session du CRIC de la Convention sur la désertification un certain nombre d'interventions ont eu lieu sur ce thème de la synergie entre les trois grandes Conventions sur l'environnement. De nombreux rapports de synthèse ont donc déjà été faits lors des COP précédentes sur ce thème. De plus, les Secrétariats exécutifs de chaque Convention le suivent plus particulièrement, appuyés par leurs organes subsidiaires comme les Comité de la Science et de la Technologie. On trouvera dans leurs sites de nombreuses références à ce sujet.

Par ailleurs, les principales agences des Nations Unies concernées publient régulièrement des points sur cette question et on trouvera dans les sites du PNUE, de la FAO, du PNUD, de l'UNESCO et d'autres organisations des informations pertinentes. Le Mécanisme Mondial, le FIDA, la Banque Mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM/GEF) sont également concernés. Enfin certains organisations régionales et internationales organisent régulièrement des rencontres consacrées à cette synergie et publient des documents de synthèse : citons par exemple l'Agence intergouvernementale de la Francophonie ( Marrakech 2003) et l'Observatoire du Sahara et du Sahel ( 2003).

#### **3-1 – Les rapports 2004 envoyés par les pays développés Parties pour le CRIC 3.**

Dans une note explicative envoyée par le Secrétariat de la Convention en janvier 2004 il était spécifiquement demandé aux pays touchés d'Afrique ainsi qu'aux pays développés Parties de faire mention des efforts qu'ils ont fait en Afrique sur ce thème de la synergie entre les trois Conventions issues de Rio. La synthèse de ces rapports effectuée par le Secrétariat indique qu'une dizaine de pays développés ont pris des initiatives sur cette question. On trouve, dans les rapports des pays, quelques informations intéressantes sur cette synergie et les initiatives prises.

Celles-ci sont de trois nature : il s'agit soit de projets touchant à la fois la biodiversité et la désertification, soit de projets touchant à la fois le climat et la désertification ; il s'agit enfin de quelques projets pouvant concerner les trois Conventions.

Les principaux projets cités sont :

- la promotion de systèmes d'information sur l'environnement en Egypte, dans les pays de l'Afrique du Nord, de l'Afrique de l'Ouest sahélienne et de l'Afrique de l'Est, développés par l'Observatoire du Sahara et du Sahel pour la lutte contre la désertification mais dont les indicateurs sont utiles aux trois Conventions ;
- l'appui à des projets de foresterie, de gestion de la biodiversité et d'amélioration de la gestion de l'eau en Afrique australe et en Algérie ;
- l'appui aux opérations de séquestration du carbone par les sols et la végétation, et plus spécialement les projets d'agro-écologie développés en Afrique du Nord et en Afrique sub-saharienne à partir de recherches effectuées conjointement par des institutions française, européennes, brésiliennes et africaines ;
- la participation à des groupes de travail scientifiques dans le cadre du Fonds pour l'environnement mondial ( FEM/GEF) ;
- l'appui au Centre africain de Météorologie appliquée au développement, ACMAD, à Niamey, dans ses efforts sur la prévision climatique appliquées aux sécheresses et devant servir les objectifs des trois Conventions.

On notera de plus que la compilation des rapports des pays membres de l'Union européenne mentionne des efforts très importants faits par les différentes communautés scientifiques de certains de ses pays membres, efforts qui traitent de cette question de synergie. Nous soulignerons plus spécialement les recherches sur les différents aspects de la dégradation des terres : aspects biophysiques concernant la biodiversité, impact des changements climatiques, dimensions socio-économiques, approches intégrées. Celles-ci sont financées par les budgets nationaux et par le Programme cadre de recherche-développement de la Commission, par exemple par le programme INCO dans le cadre de l'activité thématique "développement durable, changements globaux et écosystèmes". La France, l'Allemagne, la Belgique et l'Italie soutiennent leur communauté scientifique grâce à des mises en réseau ; l'Espagne, la Grèce, la Suède, le Royaume Uni sont engagés dans de nombreuses coopérations scientifiques.

### 3-2 – Quelques réflexions de fonds sur cette synergie

- La première réflexion est d'ordre institutionnelle.

Les Parties aux trois Conventions sont tenues aux mêmes obligations : rapporter à chaque COP de l'avancement des progrès réalisés ; prendre en compte la société civile et développer des approches participatives ; désigner un point focal national au sein d'une administration responsable ; prendre des mesures légales si nécessaires ; renforcer les capacités nationales à tous les niveaux ; élaborer des stratégies d'adaptation, des plans ou programmes d'action nationaux et régionaux ; intégrer ces plans et programmes dans des stratégies nationales et régionales plus vastes de développement durable et de lutte contre la pauvreté ; collecter des données sur l'environnement et élaborer des informations utiles aux décideurs ; améliorer les connaissances scientifiques et les savoirs faire- locaux ; favoriser l'échange d'information et la communication.

Force est de constater que ces mêmes obligations n'ont pas nécessairement entraîné des synergies entre les différentes administrations responsables et les différents points focaux nationaux, alors que dans la plupart des cas ceux-ci appartiennent généralement aux ministères chargés de l'environnement. Il y a là une première matière à réflexion si l'on veut encourager concrètement les rapprochements et éviter les chevauchements et les doubles emplois. On notera par ailleurs que généralement ce ne sont pas les mêmes communautés d'intérêts et les mêmes communautés scientifiques qui prennent en compte ces trois thèmes, climat, biodiversité et désertification. Les questions climatiques sont fortement structurées par le Groupe intergouvernemental d'étude des changements climatiques (GIEC/IPCC) tandis que les questions de biodiversité intéressent à la fois les communautés paysannes, qui considèrent la biodiversité comme son propre patrimoine, et les groupes industriels, semenciers ou pharmaceutiques, qui en ont besoin pour développer de nouveaux produits ; enfin la désertification a longtemps été considérée comme concernant plus les problématiques de développement local que les problèmes d'environnement global.

Ce n'est que dans les toutes dernières années que les liens sont apparus avec évidence entre ces trois grands problèmes mondiaux. C'est à travers les approches à long terme imposées par les principes directeurs du développement durable et la nécessité de lutter contre la pauvreté que ces liens peuvent se déclinier. On peut en conclure qu'après quelques années d'ignorance mutuelle ou de difficultés tant méthodologiques qu'administratives on s'oriente vers des rapprochements opérationnels qui devraient être bénéfiques à une amélioration de la mise en œuvre conjointe de ces trois conventions au bénéfice des populations concernées, ainsi qu'à une meilleure intégration des objectifs de ces trois Conventions dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et les plans de développement nationaux.

Par ailleurs il est certain que seuls les pays développés ayant ratifié le protocole de Kyoto sont contraints à des obligations de réduction d'émission de gaz à effet de serre qui ne concerne pas les pays en développement. Cependant l'existence du "mécanisme du développement propre", un des outils de mise en œuvre des engagements de Kyoto pourrait être considérée dans le cadre de la lutte contre la désertification.

#### *La seconde réflexion est d'ordre substantielle.*

Compte tenu de ce qui a été brièvement décrit on peut énumérer quelques défis immédiats à relever :

- **1 - L'harmonisation** des systèmes d'observation, de recueil de données, d'analyse de la gestion des ressources naturelles, de fabrication d'indicateurs pertinents pour les trois conventions ; cette harmonisation pourrait déboucher sur des systèmes nationaux d'information environnementale qui pourraient s'intégrer dans les systèmes statistiques nationaux déjà existants. Cela nécessite des efforts parfois considérables de mise en place de réseaux d'observation, comme par exemple le réseau ROSELT et ceux recommandés par le système GTOS. Ces efforts sont dans la ligne des Plans nationaux d'action environnementale recommandés il y a plus de dix ans par la communauté internationale et soutenus en Afrique par le réseau EIS (environment information systems). Le couplage des informations sur l'environnement avec les informations d'ordre socio-économique devient une nécessité.

- **2 - Des synthèses régulières** de toutes ces informations dans une optique d'alerte précoce, tout d'abord, puis de prospective sur ce qui pourrait arriver dans les prochaines années, de façon à fournir aux décideurs nationaux et aux communautés villageoises des instruments de suivi et de pilotage de leur propre gestion. Cela nécessite des échanges généralisés d'information, y compris aux niveaux sous-régionaux et régionaux tant les processus concernés ont des dimensions locales, nationales et régionales. Il faudra pour cela vaincre les réticences actuelles mais compréhensibles sur la souveraineté des données.
- **3 - Des études régulières sur les coûts** économiques, sociaux et environnementaux de la dégradation des terres et de la désertification, de la perte de la diversité biologique et de l'absence de plans d'adaptation aux changements climatiques devraient être menées avec des financements adéquats.
- **4 - Des moyens financiers** sont à dégager pour assurer la vie à long terme de ces systèmes d'information sur l'environnement. Ces moyens doivent provenir d'efforts budgétaires nationaux et de financements internationaux, en jouant sur la complémentarité des sources, dons, prêts, financements incrémentaux de type FEM/GEF et Fonds français pour l'environnement mondial ( FFEM). Il convient également maintenant d'étudier de plus près le Mécanisme du développement propre ( MDP) instauré dans le cadre du protocole de Kyoto.
- **5 - Des équipes formées** à ces problématiques, prêtes à accepter des coordinations, des normes, des protocoles ; des personnels capables de rédiger des documents de projets acceptables par les différentes sources de financement ; des argumentaires pertinents sur les coûts sociaux, économiques et environnementaux de la dégradation des terres et de la désertification, de l'inadaptation aux changements climatiques et sur la vulnérabilité des sociétés. Ces argumentaires sont destinés en premier lieu aux responsables des organisations locales, puis aux décideurs politiques et administratifs nationaux, au plus haut niveau ( premier ministre, ministre des finances) et enfin aux responsables des agences d'aide et des banques de développement. Il est en effet urgent d'investir dans toutes les zones menacées par l'aggravation des risques liés à la désertification, la perte de la biodiversité et l'impact des changements climatiques.

**Si ces défis sont relevés** on pourra parler de synergie entre les trois conventions et de son efficacité. Celle-ci entraînera de facto l'interdisciplinarité, le travail en équipe, l'information adaptée et compréhensible.

### 3- 3 – Quelques exemples concrets de synergies réussies

A travers les rapports nationaux des pays développés et ceux des pays africains touchés et à la lecture de certains rapports on peut mentionner quelques réalisations qui prouvent que cette synergie est opératoire :

- **le réseau d'observatoires écologiques à long terme , ROSELT**, de l'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS), soutenu par la France, l'Italie, la Suisse : il s'agit d'une vingtaine de stations d'observations réparties sur douze pays africains, utilisant les mêmes protocoles d'observation et débouchant sur une série d'indicateurs de suivi de l'environnement; cette philosophie est celle qui est développée dans le cadre du programme GTOS ( Global terrestrial observing systems), animé conjointement par la FAO, l'UNESCO, l'UNEP, l'OMM et l'ICSU ;l'Union du Maghreb arabe, UMA, a demandé à l'OSS d'étudier un projet d'alerte environnementale pour l'Afrique du Nord . Les centres de suivi de la sécheresse d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe et les activités du Centre ACMAD de Niamey peuvent être considérées comme servant les trois Conventions.
- **le projet " Keita "** dans l'Adder Douchi Maggia, au Niger, soutenu par l'Italie et la FAO depuis presque vingt ans, portant sur 13 000 km<sup>2</sup> et concernant 380 000 habitants répartis en 400 villages ; ce projet a permis la réhabilitation des terres et le redressement de leur fertilité, l'augmentation de la biodiversité, des infrastructures économiques et sociales et l'élévation du niveau de vie des habitants . D'autres projets de développements intégrés avec une forte participation des populations connaissent des succès notoires à diffuser.

- **les projets d'agro-écologie**, c'est à dire de semis direct sur couverture végétale, technique qui permet de maintenir sur le sol un couvert végétal protecteur, qui aide à mieux utiliser l'eau de pluie en freinant l'érosion et qui favorise la séquestration du carbone. Ces projets sont financés notamment par l'Agence française de développement en Tunisie.
- **Les projets de sauvegarde et de renforcement des oasis** : les oasis sont des milieux exceptionnels par la richesse de leur biodiversité et leur capacité de production. Certains sont aujourd'hui gravement menacés par divers facteurs : maladies bactériennes, mauvaise gestion de l'eau, instabilité génétique, pression touristique,...

### **En conclusion**

On peut évoquer, après ce rapide tour d'horizon, quelques recommandations :

- **au niveau local et national** : les projets de développement villageois sont la plupart du temps en cohérence avec les objectifs des trois Conventions. La condition de réussite est la prise en charge totale des projets par la population locale. Au niveau national il convient d'encourager les rencontres entre les points focaux des trois Conventions et mettre en place des concertations régulières, ou des comités de pilotage communs ou tout autre dispositif de coordination ; de développer et de renforcer les systèmes nationaux d'information environnementale et la production d'information utile ; de coordonner les rapports nationaux aux trois COP ;
- **au niveau régional** : il serait nécessaire de faire circuler l'information, de réaliser des systèmes de veille, d'alerte et d'analyse prospective, de développer des arguments sociaux, économiques et environnementaux de nature à convaincre les décideurs de l'urgence et de la gravité de ces questions ;
- **au niveau international** : il est recommandé de favoriser plus de rapprochements entre les secrétariats exécutifs des trois Conventions, de favoriser la prise en compte de projets pouvant servir les objectifs des trois Conventions et la lutte contre la pauvreté par les institutions de financement et les agences d'aide bi et multi-latérales.

