

Le PNUE : Quel rôle joue-t-il pour l'environnement ?

Dr : Litim Nadia

Maitre de conférences

Faculté de Droit - Université de 20 Aout 1955-Skikda

ملخص :

يقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة بدور حيوي في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها. إلا انه بات من الضروري اليوم أن يتخذ هذا البرنامج هيئة منظمة بيئية عالمية بأتم معنى الكلمة، ذات ميزانية مستقلة وسلطات ملزمة، حتى يمكن وضع حد للاعتداءات المستمرة التي تصيب البيئة والتي تتزايد خطورتها وجسامتها يوما بعد يوم.

Résumé :

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) joue un rôle central et décisif dans l'ensemble fort diversité des mécanismes institutionnels de protection de l'environnement.

Cependant, il semble nécessaire que PNUE ait le statut d'une véritable organisation mondiale de l'environnement, surtout avec un budget considérable et une autorité obligatoire. Il faut que cette création voie le jour pour mettre fin aux atteintes successives à l'environnement qui s'aggravent de jour en jours.

Introduction :

L'environnement a toujours constitué une composante fondamentale du développement humain. Au fil du temps, l'homme est parvenu à le modifier dans le but de continuer à innover, mais surtout pour lui permettre d'exploiter pleinement ses ressources. Des concepts environnementaux devaient donc être mis sur pied afin de préserver l'environnement qui est intimement lié à la survie de l'humanité.

En 1972, alors que ces nouvelles réalités environnementales telles que le réchauffement de la planète et l'amincissement de la couche d'ozone se font plus présentes, une Conférence ayant lieu à Stockholm allait créer le Programme des Nations Unies pour l'environnement dans le but d'établir des règles spécifiques visant à protéger et conserver l'environnement. (A. Lucier-Boisvert, 2014). **Mais quel rôle joue-t-il aujourd'hui ce programme afin de mettre en œuvre des mesures de sauvegarde et d'amélioration de l'environnement ?**

Avant de répondre à cette question, nous allons d'abord illustrer quelques notions très importantes :

1. Description et fonctionnement du PNUE :

a. La Création du PNUE :

Dans sa résolution 2 398 du 3 décembre 1968, l'assemblée générale des Nations Unies avait décidé de convoquer une conférence des Nations unies pour l'environnement. L'objectif était de définir l'action à entreprendre en commun pour préserver et améliorer l'environnement et mobiliser les efforts dans ce sens. (M. Prieur, 2004, P.42.)

La conférence, qui se tiendra effectivement à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, aboutira à un résultat majeur au plan juridique et institutionnel : La création d'une institution de programme dédiée spécialement à l'environnement : Le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). (S. Doumbé-Billé, 2009, P. 62.)

Le PNUE a été créé en tant que «catalyseur », devant stimuler l'action d'autres institutions, voire d'Etats, en matière environnementale. L'assemblée générale se déclarait alors consciente de « La nécessité d'élaborer d'urgence, dans le cadre des organisations des Nations Unies, des arrangements institutionnels permanents pour la protection et l'amélioration de l'environnement.»

Il s'agit de la première institution internationale établie dans un pays en développement avec son siège à Nairobi, au Kenya. (O. Mazaudoux, 2008, P. 124.)

b. Structure du PNUE :

La résolution 2997 du 15 décembre 1972, qui prend acte de cette volonté d'institutionnaliser la protection et la gestion de l'environnement par le biais d'arrangements institutionnels permanents, établit un conseil notamment à cette fin un conseil d'administration, un secrétariat, un fonds et un comité administratif de coordination. (S. Doumbé-Billé, 2009, P. 62.)

- Le conseil d'administration :

Le PNUE comprend un conseil d'administration dont les membres sont élus par l'assemblée générale des Nations Unies pour quatre ans selon une répartition géographique équitable. Le conseil d'administration a pour fonction d'évaluer l'état de l'environnement mondial, d'établir le programme du PNUE et de voter son budget. (C. Roche, 2006, P. 65.)

Depuis 1999, le conseil d'administration se constitue chaque année en Forum ministériel mondial sur l'environnement pour examiner les principaux défis émergeant dans le domaine de la politique environnementale. Le conseil rend compte des activités du programme dans un rapport annuel à l'Assemblée générale via le conseil économique et social de l'ONU. (P. Martin-Bidou, 2010, P. 133.)

-Le secrétariat :

Le secrétariat ayant à sa tête un directeur exécutif élu par l'assemblée générale centralise l'action en matière d'environnement et réalise la coordination entre les divers organismes des Nations Unies de façon à assurer à cette action un haut degré d'efficacité.

Ses fonctions consistent essentiellement à procéder à un examen général de toutes les activités des organismes des Nations Unies qui influent sur l'état de l'environnement, à donner aux gouvernements les renseignements dont ils ont besoin pour fixer leurs priorités en matière d'environnement, à définir le cadre des programmes et fixer les activités à entreprendre, pour faire face à ces priorités. (D. Papa Meissa, 1987, P.P. 23, 24.)

- Le fonds Pour l'Environnement :

Il a pour tâche de financer des projets et programmes nationaux au service du développement et il s'occupe de quatre questions principales : les changements climatiques, la sauvegarde de la diversité biologique, la pollution des eaux internationales, la diminution de la couche d'ozone, ainsi que d'un objet accessoire : La désertification et la déforestation. (C. Roche, 2006, P. 66.)

Le PNUE : Quel rôle joue-t-il pour l'environnement ?

Bien que les ressources du fonds aient augmenté, de nombreuses difficultés ont entravé sa gestion. L'augmentation des coûts, le volume du travail qui doit être accompli avec des ressources qui diminuent, l'inflation etc., grignotent la valeur réelle des contributions. (D. Papa Meissa, 1987, P.27.)

- Le comité administratif de coordination :

Le comité de coordination pour l'environnement, fondé par la résolution 2997 de l'assemblée générale, supprimé du présent système, est remplacé par le comité administratif de coordination, élargi au système d'évaluation indépendant et de programmation thématique, issu de la récente création de la commission mondiale pour l'environnement.

Le comité administratif de coordination, organe international, doit assurer la coopération entre tous les organes des Nations Unies intéressés à la mise en œuvre des programmes pour l'environnement. (D.Papa Meissa, 1987, P.P. 28-29.)

Il faut ajouter que le PNUE est assisté de six bureaux régionaux, d'un réseau de centres, de sept bureaux de liaison dont un à Bruxelles avec l'Union européenne et de sept divisions spécialisées dans certaines questions comme la division chargée de la technologie, de l'industrie et de l'économie à Paris, ou bien la division de l'alerte rapide et de l'évaluation à Nairobi. (P. Martin-Bidou, 2010, P. 133.)

c. Financement du PNUE :

Le budget du PNUE est alimenté en partie par le budget général de l'ONU, mais surtout par des contributions volontaires des États. Outre que le budget est notoirement insuffisant au regard des missions, ce système présente l'inconvénient de n'assurer qu'une faible prévisibilité : Les États peuvent remettre en cause chaque année le montant de leur contribution. Or le PNUE dépend de quatre pays pour plus de 50% de son fonctionnement (États-Unis, Japon, Royaume Uni, Allemagne) et d'une vingtaine pour 95 %.

En outre, une partie des contributions sont liées, c'est-à-dire affectées à des objectifs ou projets déterminés. (S. Maljean-dubois, 2008, P. 115.)

2. Le rôle du PNUE :

a. Contenu du rôle :

Le rôle du PNUE est essentiellement d'élaborer des programmes après avoir passé en revue les problèmes environnementaux. Chaque année, le programme sélectionne certaines questions. Des objectifs et stratégies sont définis en vue d'actions particulières à entreprendre. Un programme est présenté aux institutions qui seront chargées de sa mise en œuvre ; c'est-à-

dire les institutions spécialisées de l'ONU, des organisations régionales, des organisations non gouvernementales et des Etats. (P .Martin-Bidou, 2010, P. 134.)

Dans l'ensemble, les domaines d'actions du PNUE peuvent être définis comme formant six groupes, entre lesquels, bien entendu, il existe des liens parfois étroits : Les établissements humains et la santé de l'homme, les écosystèmes terrestres, les océans, l'environnement et le développement et, enfin, les catastrophes naturelles. Dans chacun de ces domaines trois types d'action sont à envisager : L'évaluation, la gestion de l'environnement et les mesures d'appui. (A. Kiss, J.P. Beurrier, 2004, P. 76.)

-Evaluation :

En ce qui concerne le premier des trois types d'action, la conférence de Stockholm a donné le nom de « Plan vigie » à l'évaluation mondiale de l'environnement. (A. Kiss, J.P. Beurrier, 2004, P. 76.) Ce plan se compose de 4 éléments reliés :

1. **Le GEMS (Système mondial de surveillance continue de l'environnement)**, un observatoire de la situation des océans, du climat, des ressources naturelles renouvelables et de la pollution transfrontière ; des groupes de surveillance, constitués en réseau international, surveillent les modifications climatiques, les sols, la faune, la végétation et les incidences des activités humaines sur l'environnement ;
2. **Le GRID (Base de données sur les ressources mondiales)**, qui présente sous forme de cartes informatisées les données collectées dans le cadre du GEMS ;
3. **INFOTERRA**, système de réponses aux questions d'environnement, mis en œuvre grâce à un réseau mondial de correspondants nationaux ;
4. **Le RISCPT (Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques)** qui collecte et diffuse des renseignements sur l'influence que des produits chimiques peuvent avoir sur l'environnement (Problème d'utilisation et d'élimination des déchets). Cette banque de donnée concerne actuellement moins de 1000 substances chimiques, soit une partie seulement de celles susceptibles de poser de graves problèmes de sécurité. (J.L.Mathieu, 1991, P. 43.)

- Gestion de l'environnement et les mesures d'appui :

Le PNUE : Quel rôle joue-t-il pour l'environnement ?

Concernant d'abord, la gestion de l'environnement, elle signifie pour le PNUE avant tout la gestion de toutes les activités humaines qui ont une incidence quelconque sur l'environnement. C'est dans cette rubrique que rentre le programme des mers régionales qui consiste à développer des ensembles conventionnels dans différentes régions du monde. L'objectif est de combattre les pollutions, mais aussi de contribuer à une meilleure gestion de l'ensemble de l'environnement dans ces zones. Des plans d'actions accompagnent et complètent ces ensembles. A l'heure actuelle, il existe des instruments de cette sorte, plus ou moins complexe, pour la méditerranée, le golfe persique, les Caraïbes, l'Afrique de l'ouest et du centre, l'Afrique de l'est, l'Asie du sud-est, la mer rouge et le golfe d'Aden, le pacifique sud-est. (A. Kiss, J.P. Beurrier, 2004, P. 77.)

Le bilan du PNUE est impressionnant par rapport à ses modestes moyens. Il a pris l'initiative de lancer des négociations internationales qui ont abouti à des conventions : déchets dangereux, couche d'ozones, changements climatiques, diversité biologique. Il l'a fait avec d'autres acteurs, mais parfois il était relativement seul à prendre l'initiative. La PNUE a joué un rôle de catalyseur des actions environnementales du système onusien, beaucoup d'institutions spécialisées ont désormais des programmes consacrés à l'environnement et au développement durable. (J.M. Lavielle, 2003, P. 69.)

Par ailleurs, le PNUE a contribué à la prise en compte d'agenda 21 : ont été créés des conseils nationaux pour le développement durable et d'autres organismes de ce type, ainsi des villes ont adopté leur propre programme Agenda 21. Le PNUE a contribué à fournir des moyens de promouvoir la mise en œuvre de conventions. Il a aidé les ministres de l'environnement et a travaillé avec eux en leur communiquant des informations, en leur suggérant des programmes. (J.M. Lavielle, 2003, P. 69.)

En application d'un programme spécial pour le développement du droit international de l'environnement, adopté à Montevideo en 1982, Le PNUE a contribué de manière significative au développement du droit international de l'environnement. Il a à son actif quelques beaux succès. (S.Maljean-dubois, 2008, P. 115.)

En 1993, le conseil d'administration du PNUE a adopté un programme pour le développement et la révision périodique du droit de l'environnement appelé Montevideo II, devant couvrir les années 1990. En 2001, un autre programme décennal (Montevideo III) a été adopté. Son thème principal est l'application des traités multilatéraux, très nombreux, conclus dans ce domaine ainsi que la coordination des règles et des structures existantes. Des institutions spécialisées des Nations Unies ont aussi pu collaborer avec le

PNUE en vue de préparer des traités, telle la FAO pour celle de la convention sur le commerce de certaines substances dangereuses (Rotterdam, 10 septembre 1998.) (A. Kiss, J.P. Beurier, 2004, P. 77.)

Par le passé, le Programme des Nations Unies pour l'environnement a réalisé de nombreuses interventions qui se sont avérées de grandes réussites. Par exemple :

- En 1987, le Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone ayant pour but d'arrêter la production ainsi que la consommation de produits toxiques qui contribuent au rétrécissement de la couche d'ozone. Depuis l'élaboration de ce protocole, l'utilisation de ces matières nocives pour l'environnement aurait diminué de 75% à l'échelle planétaire;
- En 1995, une alliance entre le PNUE et le Comité olympique international désirant miser sur la préservation de l'environnemental durant les compétitions athlétiques;
- En 1993, la Convention relative à la diversité biologique ayant pour objectif de protéger les différentes espèces menacées de la faune et de la flore mondiale. (L.B. Aude, 2015.)

Le PNUE a également élaboré des instruments non obligatoires, faisant souvent office d'un premier pas vers la conclusion de traités. Dans d'autres cas, les directives adoptées par le conseil d'administration de l'organisme n'ont pas dépassé le stade de soft law mais n'en ont pas moins exercé une influence appréciable sur le développement du droit international de l'environnement. Il en a été ainsi, en particulier, des principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, et des directives (Guidelines) concernant notamment les pollutions pouvant résulter de l'exploration et de l'exploitation du fond de la mer et de son sous-sol à l'intérieur des limites des juridictions nationales ainsi que les produits chimiques. (A. Kiss, J.P. Beurier, 2004, P.P. 77- 78.)

De plus, le PNUE peut apporter aux pays en développement une assistance dans la rédaction de lois protectrices de l'environnement, il facilite le transfert des connaissances et des technologies et encourage de nouveaux partenariats et de nouvelles perspectives au sein de la société civile et du secteur public. (P .Martin-Bidou, 2010, P. 134.)

Il faut aussi mentionner que la parution du rapport du PNUE est l'Etat de l'environnement est désormais un évènement important dans l'actualité internationale. Publiés désormais tous les cinq ans, les rapports GEO (Global

Le PNUE : Quel rôle joue-t-il pour l'environnement ?

Environmental Outlook) doivent dépasser le simple état de l'environnement pour faciliter la gestion de l'environnement et l'élaboration de politiques grâce à une évaluation intégrée de l'état de l'environnement et à l'analyse des tendances environnementales et des politiques mises en œuvre. Les rapports GEO ont été publiés sur la base des informations fournies par un réseau mondial de centres de collaboration ainsi que par plusieurs experts individuels et institutions spécialisée ayant une expertise dans des disciplines et des régions géographiques variées. (S.Maljean- dubois, 2008, P.P. 115-116.)

On peut alors constater que le PNUE n'exerce pas de fonctions opérationnelles (C'est-à-dire sur le terrain). Il n'agit pas directement, mais joue le rôle d'un catalyseur et d'un coordinateur de l'action environnementale dans le système des Nations Unies. Il doit favoriser la coopération internationale. Il a une fonction de veille environnementale, de coordination, et de conception de programmes et de conventions internationales. (C. Roche, 2006, P. 65.)

b. Réforme du rôle :

La situation est toutefois loin d'être idéale. Le PNUE souffre de différences structurelles depuis sa création. De par sa localisation géographique, son statut et ses moyens, il cumule les handicaps et ne peut exercer une grande autorité, ni sur les Etats, ni sur les organisations internationales. En particulier, il ne dispose pas des moyens de contrainte. A cela s'ajoute sa structure institutionnelle lourde et complexe, dont beaucoup d'Etats critiquent l'opacité et qui ne constitue pas un gage d'efficacité. (S.Maljean- dubois, 2008, P. 116.)

Par ailleurs, le PNUE n'est pas un organisme de financement, « ses dépenses annuelles sont inférieures à ce que les pays du monde consacrent aux armements toutes les vingt minutes!» Il utilise aussi de maigres contributions volontaires versées par des Etats au Fonds pour l'environnement. (Jean-Luc Mathieu, 1991, P. 42.)

Depuis le sommet de la Terre 2002 à Johannesburg et le projet de réforme de l'ONU initié en janvier 1997 par Kofi Annan, une réforme du PNUE est envisagée. La création de l'ONUE (Organisation des Nations unies pour l'environnement). Les « Amis de l'ONUE » se sont réunis à Agadir les 12 et 13 avril 2007 ; quelques jours plus tard, le porte-parole des États-Unis indique que le gouvernement des États-Unis ne voyait pas l'intérêt d'une ONUE. Le 9 novembre 2007, le PNUE a annoncé la création d'un « groupe d'experts sur la gestion durable des ressources » (UN – Ressource Panel).

Le PNUE restant un programme n'a pas les mêmes prérogatives que des agences telles que l'OMC ou l'OMS. C'est la raison pour laquelle, certains

pays, dont la France plaide pour en faire une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement (ONUE). Elle pourrait travailler à l'édification d'un code des règles environnementales donnant une plus grande cohérence au droit environnemental et instaurer des relations plus équilibrées avec les autres grandes institutions internationales (OMS, OMC, OMPI, etc....). (Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), 2015)

La création d'une organisation internationale spécialisée dans les questions environnementales apparaît d'autant plus nécessaire que les problèmes environnementaux sont liés les uns aux autres et qu'il est difficile de traiter l'un en faisant abstraction des autres (Changement climatique et biodiversité, changement climatique et eau, désertification et biodiversité.....). Aujourd'hui, l'action internationale souffre de l'intervention de multiples acteurs et de fragmentation qui conduit à une incohérence des politiques et des choix budgétaires car cette fragmentation a aussi un coût.

Une organisation unique spécialisée dans la protection de l'environnement permettrait de rationaliser les actions de préservation en diminuant leur coût et en améliorant leur efficacité par le regroupement et la mise en commun de moyens qui existent déjà en grande partie au sein de l'ONU.

Mais cette création se heurte à la difficulté de définir les objectifs de la communauté internationale en matière de protection de l'environnement, car les divergences d'intérêts empêchent la réalisation d'un consensus sur ces objectifs. (P. Martin-Bidou, 2010, P.P.130-131.)

Conclusion :

Pour conclure, il faut bien dire que le PNUE, cette autorité mondiale environnementale, joue un rôle important et décisif dans la protection et la préservation de l'environnement, ainsi dans le renforcement de la coopération internationale aux questions d'environnement.

Cependant, il semble nécessaire que PNUE ait le statut d'une véritable organisation mondiale de l'environnement, surtout avec un budget considérable et une autorité obligatoire. Il faut que cette création voie le jour pour mettre fin aux atteintes successives à l'environnement qui s'aggravent de jour en jours.

Bibliographie :

1. A. Kiss, J.P. Beurier, 2004, **Droit International De L'Environnement**, 3^{eme} Edition, Paris, Editions A. Pedone.

Le PNUE : Quel rôle joue-t-il pour l'environnement ?

2. A.Lucier-Boisvert, 2014, **Programme Des Nations Unies Pour L'environnement**, Perspective Monde,
<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1432>
(Date de consultation : 13/04/2015)
3. C. Roche, 2006, **Droit de L'Environnement**, 2^{ème} Edition, Paris, Gualino éditeur.
4. D.Papa Meissa, 1987, **Contribution du PNUE au Développement du Droit de L'Environnement**, Thèse pour le Doctorat, France, Strasbourg, Université des Sciences Politiques, Sociales et de technologie.
5. J.L.Mathieu, 1991, **La Protection Internationale de L'Environnement**, 2^{ème} Edition, Paris, Presses Universitaires de France.
6. J.M. Lavielle, 2003, **Droit International De L'Environnement**, 2^{ème} Edition, Fance, Ellipses.
7. M. Prieur, 2004, **Droit de L'Environnement**, 5^{ème} Edition, Paris, Dalloz.
8. P .Martin-Bidou, 2010, **Droit De L'Environnement**, Paris, Magnard-Vuibert.
9. **Programme Des Nations Unies Pour L'Environnement (PNUE)**, 2015, Actu-Environnement,
http://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/programme_des_nations_unies_pour_l_environnement_pnue.php4
(Date de consultation : 22/04/2015)
10. O. Mazaudoux, 2008, **Droit International Public Et Droit International De L'Environnement**, France, Presses universitaire de Limoges.
11. S. Doumbé-Billé, 2009, L'ONU et l'environnement, Paris, La documentation française.
12. S.Maljean- dubois, 2008, **Quel droit pour l'environnement?** Espagne, UNIGRAF.