

Compte-rendu de l'Atelier 9

Animateur : Philippe LE PRESTRE, Observatoire de l'Écopolitique internationale, Canada
Secrétaire : Éric Hazard

GOVERNANCE MONDIALE

Cet atelier a porté sur les questions de gouvernance internationale qui ont pris une importance croissante depuis Rio. Face au large spectre de cette problématique, l'atelier de travail s'est concentré autour de trois objectifs :

- Cerner les questions importantes que lève la gouvernance internationale
- Identifier les contours d'un projet collectif et les pistes de solutions que les pays membres de la francophonie pourraient porter
- Avancer quelques recommandations clés pour la Francophonie et pour la Francophonie à Jo'burg.

Pour ce faire, le travail aborde trois aspects de la gouvernance internationale :

- la gouvernance internationale institutionnelle,
- les questions financières (en particulier l'aide et les moyens utilisés pour la protection de l'environnement et le développement durable)
- les relations entre commerce et environnement.

Avant d'ouvrir les débats, trois communications ont campé le décor.

I – Intervention de Philippe Le Prestre, de l'Observatoire de l'écopolitique internationale, de l'Université du Québec à Montréal.

Sa présentation s'est intéressée à faire un tour d'horizon sur la question de la gouvernance institutionnelle internationale de l'environnement.

Un certain nombre de raisons, allant des difficultés récurrentes du PNUÉ en passant par les problèmes de coordination des différentes institutions, la " réunionnisme aiguë " ou encore l'accès aux ressources, justifient que l'on fasse un diagnostic plus complet fondé sur des analyses et non des impressions.

Après avoir relevé les évolutions institutionnelles notoires depuis l'an 2000, et les états d'avancement du débat après la réunion de Cartagène, on constate qu'il n'y a que 5 réformes majeures envisagées.

- Rôle et structure du FGME / GMEF (Forum Ministériel sur l'Environnement Global).
- Renforcement du PNUÉ
- Coordination et cohérence entre les Accords Multilatéraux sur l'Environnement
- Coordination au sein du Système des Nations Unies
- Renforcement des capacités

Peu nombreuses ces réformes demeurent modestes. Entre autre, elles n'abordent pas le problème des relations OMC, BM et ne posent pas, non plus, celui de la relation entre la gouvernance de l'environnement et celle du développement durable (cette question est évacuée des débats internationaux).

Quels enjeux, quelles priorités pour l'horizon 2012 - Dakar – 11/13 mars 2002

AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCOPHONIE – INSTITUT DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FRANCOPHONIE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la jeunesse, de l'environnement et de l'hygiène publique du Sénégal

Face à ces problèmes récurrents, l'élaboration d'une réflexion francophone demeure essentielle. Les questions qui se posent, sont nombreuses, nous en avons retenu 3 principales.

- 1) Comment accroître la capacité de la francophonie pour influencer l'ordre du jour international et identifier des solutions novatrices ou des analyses distinctes dans les processus de négociation ?
- 2) Comment la francophonie peut elle encourager ses membres à jouer un rôle de chef de file ?
- 3) Comment faciliter l'intégration des préoccupations d'environnement et de développement durable dans les activités, dans les secteurs industriels et le transport.

Pour répondre à ces questions, un agenda pour la francophonie peut être proposé :

- 1) Privilégier un modèle décentralisé v /s un modèle mondial centralisé
- 2) Concentrer ses ressources sur le développement d'un partenariat francophone pour la création d'un réseau d'institut de recherche appliqué (avec financement et échéances) sur les problèmes à l'échelle du globe afin de faire contrepoids à la domination d'institutions anglophones
- 3) Renforcer les ministères de l'environnement .

Mais surtout, la francophonie se doit d'être présente et active en proposant des visions et des solutions différentes et complémentaires. Ce doit être un lieu d'expérimentation pour la communauté internationale. Ceci nécessitera de concentrer ses actions sur des idées précises.

II – Intervention de Stéphane Gueneau, Chargé de programme à Solagral (ONG française) , présent au titre du collectif français Jo'burg 2002.

Sa communication, " Interactions entre le processus de régulation commerciale et le développement durable / enjeu pour les pays africains au Sommet de Jo'burg ", s'est intéressée aux relations entre le commercial international et l'environnement. Plus précisément, elle s'est orientée sur l'intérêt pour les pays du Sud dans une perspective de développement durable d'aborder ces problèmes.

Pour les Pays en voie de développement comme pour les ONG, les négociations de l'OMC sont jugées fermées, non démocratiques et non transparentes .

A titre d'exemple on pourrait relever des discussions qui sont toujours bilatérales et au sein desquelles les PED n'interviennent qu'à la marge avec des délégations limitées ce qui contraint leur préparation de dossiers souvent techniques. Par ailleurs ils n'ont, bien souvent, pas les moyens de se conformer aux accords signés.

Par ailleurs, les négociations OMC n'ont pas atteint leurs objectifs, et vont même à l'encontre du bien être global recherché (les droits à l'environnement, sociaux, santé sont limités au profit d'une logique marchande). L'élargissement du domaine de compétence de l'OMC, menace les biens publics globaux.

Toutes ces limites illustrent la nécessité de faire le bilan des règles de l'OMC, et montrent le besoin d'une nouvelle gouvernance mondiale.

Quel est l'enjeu pour les pays africains à s'engager dans cette discussion de manière proactive ?

- 1) Les PED seront les premiers bénéficiaire des Accords multilatéraux sur l'environnement puisqu'ils sont les premiers concernés par les impacts directs ou non des problèmes environnementaux actuels.
- 2) Les substitutions en cours des protections tarifaires par une protection non tarifaire plus subtile, plus contraignante (renforcement des normes sanitaires et environnementales) nécessitent cette démarche proactive.
- 3) L'Afrique ne doit pas rester le dépotoir du reste du monde.
- 4) L'Afrique doit se préparer à de nouvelles opportunités réelles de commerce (produits bio, commerce équitable)
- 5) La durabilité des systèmes agricoles africains, doit être mise en avant afin d'obtenir des préférences commerciales.

Quels enjeux, quelles priorités pour l'horizon 2012 - Dakar – 11/13 mars 2002

La crise de légitimité que traverse l'OMC, risque de libérer de nouveaux espaces. Jo'burg peut être vu comme un espace pour le développement d'alternatives à la mondialisation libérale. La francophonie pourrait y proposer l'ouverture d'un certain nombre de chantiers :

- Lancer des études d'évaluations de l'impact des accords de l'OMC sur l'environnement et le développement
- Appuyer des systèmes de commerce durable propres aux pays francophones (certification, étiquetage...).
- Ouvrir un dialogue Nord sud sur les normes environnementales

III – Intervention de Bienvenu Rajaonson de la Banque Mondiale à Madagascar, sur le lien entre les questions de gouvernance nationale et internationale. " Le plan d'action environnementale à Madagascar ".

Cette expérience a été la première de ce type. Appuyée par plusieurs bailleurs dès sa conception et prévue en trois étapes, il y a déjà eu deux phases mises en place et qui permettent de tirer des conclusions pour l'avenir. Cette initiative en est à son stade final et devrait avoir installé des logiques pérennes.

Concernant une approche préconisant le développement durable. Le paradoxe de Madagascar c'est la richesse de la biodiversité que l'on veut protéger, mais dont l'économie tire un maximum de ressources (Madagascar est parmi les pays les plus pauvres).

Pour une expérience de ce type, le premier constat est que face à la multiplicité des bailleurs présents, la francophonie n'est pas présente si ce n'est à travers la coopération française (pour seulement 3 à 5 % du budget global).

En dépit d'une dégradation environnementale, liée à la pauvreté, qui demeure inquiétante, il y a des résultats assez tangibles. Ils portent sur des actions d'encadrement, de formations et d'élaboration d'outils, de politiques et des actions concrètes dont l'échelle reste ponctuelle. Un des résultats porteurs d'espoir est le transfert de gestion des ressources (sur les pâturages, lacs, forêts...).

Une analyse des points forts et des faiblesses, par catégorie de source de financement a été faite pour montrer que :

1. Pour une inscription budgétaire au niveau des bailleurs bilatéraux, il reste une grande partie des coûts de structure et la charge de l'assistance technique à supporter
2. Au niveau des bailleurs bilatéraux, la procédure demeure très lourde.
3. La contre partie gouvernementale est importante pour montrer son implication. Mais, elle demeure irrégulière et fonction des faibles ressources nationales, et des priorités.
4. Les recettes propres initiées pour pérenniser la gestion des ressources naturelles peuvent être importantes s'il y a une bonne gouvernance étatique dans la délivrance de divers permis et la perception de redevances.

Les résultats tangibles grâce aux conditionnalités des bailleurs, concerne principalement la gouvernance forestière.

Cette gouvernance a été reconduite, dans le cadre de l'effacement de la dette. D'où l'importance de favoriser la mise en place dans les pays de structure de coordination des bailleurs pour assurer une complémentarité et une cohérence de leurs efforts.

Enfin, le cas de la gestion pérenne des parcs nationaux a été abordé afin de montrer l'inventaire des ressources potentielles susceptibles de contribuer à l'obtention d'un autofinancement (développement de l'écotourisme, l'utilisation de fonds issus de l'effacement de la dette...).

Quels enjeux, quelles priorités pour l'horizon 2012 - Dakar – 11/13 mars 2002

AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCOPHONIE – INSTITUT DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FRANCOPHONIE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la jeunesse, de l'environnement et de l'hygiène publique du Sénégal

Il est ressorti des questions clés, avec des actions et pourquoi la francophonie devrait elle les adopter ?

1. En plus des réseaux d'échanges d'informations, entre pays francophones, la nécessité de mettre en œuvre un réseau de contrôle du commerce des espèces menacées
2. Développer un cadre de concertation et de réflexion de la francophonie pour favoriser la production de concepts sur les approches et aussi les mécanismes financiers durables ;
3. Capitaliser les acquis de chaque pays en favorisant les échanges sur les initiatives de développement durable au niveau local et régional.
4. Assurer la vision de la francophonie dans le contexte de la coordination des bailleurs de fond
5. Mettre en place dans le court terme un mécanisme financier basé sur l'application de la convention de Kyoto avec les privées, des fondations locales et les pays développés de la francophonie
6. Utiliser les échanges de dette dans l'élaboration de ces politiques

IV DEBAT .

Après avoir écouté ces différentes communications, l'ensemble des participants a validé les propositions présentées. Puis de nombreuses interventions ont montré les inquiétudes existantes vis à vis du rôle normalement dévolu à la francophonie et qui n'apporte pas pleine satisfaction. Un certain nombre de préalables doivent donc être soulignés :

L'Unité et la cohésion de la francophonie :

Lors des négociations importantes, gouvernementales ou environnementales, rares et difficiles sont les positions francophones communes. A cela plusieurs raisons :

- La compétition des pays du Nord
- La faible capacité des pays du Sud
- Le manque de coordination et d'échange d'informations
- La faible production et la déficience en outils de l'espace francophone

Ces limites obligent la francophonie à repenser une partie de son approche en favorisant réellement le concept de solidarité.

La solidarité :

Une solidarité réelle et non fictive doit être recherchée, en ce sens, Jo'burg sera le 1er lieu d'expérimentation.

- Il serait de bon ton de favoriser le leadership, d'institution ou de pays francophone, par thème afin de favoriser la circulation de l'information et la production.
- Favoriser une solidarité francophone pour soutenir ces lieux d'apprentissage.
- Il existe des réseaux francophones, mais ils sont peu pénétrés par les intellectuels africains.

Besoin d'informations :

Ceci soulève le problème de la mise à disposition de l'information. Face à ce besoin d'informations et de mise en réseau, M. Jean Larivière a signalé l'existence d'un réseau francophone avec l'UICN. Créé par des français et des belges, cet organisme international a cédé le pas aux anglophones, d'où la création d'un réseau pour diffuser de l'information en français. Son rôle est double, répondre à des questions et diffuser de l'information. Ne pouvant être en veille sur l'ensemble des domaines . Il s'est orienté " conservation développement ", pour sectoriser et intervenir dans son domaine de compétences. Ce réseau regroupe environ 218 membres, qui représentent 185, organismes dans 38 pays.

Pour y participer, il faut présenter ses centres d'intérêts et faire la démarche par e.mail, vis à vis de j.lariviere@fnh.org.

Ces volontés de partenariat et d'échanges ont montré les limites des modes d'intervention actuelle et les besoins de repenser une approche plus globalisante.

Quels enjeux, quelles priorités pour l'horizon 2012 - Dakar – 11/13 mars 2002

AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCOPHONIE – INSTITUT DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FRANCOPHONIE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la jeunesse, de l'environnement et de l'hygiène publique du Sénégal

Approche globale et développement de synergie :

Vu les limites prouvées des approches sectorielles, il a été préconisé d'inscrire les politiques francophones à venir dans des approches englobantes, qui s'appuiera sur des visions nouvelles (tel que le NEPAD).

Au-delà, on souhaite des solutions réelles concrètes, besoins locales. Pour ce faire, quelques approches qui semble des préalables incontournables ont été soulignées :

1. développer des stratégies qui s'inscriront dans des démarches participatives avec l'ensemble des acteurs concernés. C'est à dire, construire et faciliter des partenariats entre les gouvernements, les partenaires privées et la société civile.
2. Travailler à partir de l'échelle communautaire, favoriser l'impact direct et la gestion locale.
3. Soutenir le renforcement de capacité à différentes échelles :
 - Auprès de la formation en faisant recours l'expertise locale.
 - Renforcer les capacités des institutions pour faciliter leur capacité de négociation.

Il est important que la solidarité s'exprime donc pour aider les pays F du sud à se renforcer. Le problème doit aller dans le renforcement de capacités des institutions, tout en continuant la formation.

Mais outre ces insatisfactions, les participants ont proposer de travailler à la recherche d'autres initiatives en tant qu'espaces politiques, afin de développer des discussions et positions communes sur des problèmes précis (accès aux marchés, problèmes de normes...).

Conclusion :

Aujourd'hui la francophonie a un rôle à tenir. Des espaces se créent, il semble important de se donner les moyens d'y participer via une présence effective.

RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER "GOUVERNANCE MONDIALE"

Soumises à l'Assemblée plénière du Colloque "Francophonie et développement durable", le 13 mars 2002, par P. Le Prestre (UQAM), animateur de l'atelier. Ces recommandations sont regroupées sous deux grands thèmes reliés entre eux :

1. Se donner les moyens de façonner l'ordre du jour et d'influencer la définition des problèmes et des solutions, tels qu'ils sont ensuite repris dans les débats et actions internationaux.

Bref, il s'agit de faire en sorte que la Francophonie se prenne en charge. Comment ?

À travers la production, la diffusion et l'amélioration de l'accès à l'information, ce qui pourrait se traduire par une série d'actions, de "**partenariats francophones**" (tels qu'envisagé par les organisateurs du SMDD), visant à :

- valoriser la recherche, les expériences et le capital intellectuel existants ;
- produire des analyses distinctes sur les enjeux internationaux ;
- développer des concepts et idées nouvelles (ex. modes de synergies entre les conventions ; filières d'action communautaires, etc.)

Une initiative souhaitable serait de renforcer voire **développer un réseau de centres de réflexion, d'analyse et de recherches appliquées sur le développement et la mise en œuvre des politiques d'environnement et de développement durable**. La Francophonie ne doit pas laisser à quelques institutions d'Amérique et d'Europe du nord le monopole de la production intellectuelle qui nourrit le discours international et encadre les décisions et actions, non seulement internationales mais aussi nationales et locales.

Ce réseau doit reposer sur la **spécialisation**, la **complémentarité** et l'**échange**. Il permettrait de :

Quels enjeux, quelles priorités pour l'horizon 2012 - Dakar – 11/13 mars 2002

AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCOPHONIE – INSTITUT DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FRANCOPHONIE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la jeunesse, de l'environnement et de l'hygiène publique du Sénégal

- de développer des bases de données distinctes ou d'examiner de façon critique celles existantes ;
- de produire des analyses sur des sujets négligés, ou qui remettent en question les idées reçues ;
- d'échanger de l'information et des études de cas (associé à un dialogue méthodologique sur ces derniers) ;
- de valoriser le capital intellectuel national existant ;
- de développer des réseaux thématiques centrés sur l'ordre du jour politique (et non sur une discipline, une profession ou un outil) ;

Cependant, ceci suppose une réflexion sur notre attitude face à **l'information dont le partage doit être le fruit d'une stratégie collective et non soumise à une logique individuelle.**

2. S'intégrer aux grandes problématiques existantes

a/ Gouvernance institutionnelle internationale

La Francophonie est largement absente d'un débat limité, alors qu'en résultera un cadre institutionnel dans lequel elle devra s'insérer et qui conditionnera les résultats de ses actions.

La Francophonie pourrait, par exemple, ouvrir un chantier de travail sur :

- les moyens de tirer parti des changements en vue (tels que la réforme du Forum global des ministres de l'Environnement) ;
- les avantages et inconvénients d'une approche décentralisée de la gouvernance internationale de l'environnement et du développement durable pour la promotion des préoccupations collectives de la Francophonie.

b/ Commerce et environnement/développement durable

L'atelier recommande d'ouvrir deux chantiers de travail principaux :

- le premier sur les procédures de certification et les normes environnementales qui se mettent en place, notamment sur leurs procédures de développement, leur nature et leurs impacts sur le commerce Sud-Nord ;
- le deuxième sur un partenariat francophone d'appui au commerce de produits de consommation durables.

c/ Rôle dirigeant

L'atelier suggère enfin d'**instaurer une division du travail habilitante** sur les grands dossiers de la diplomatie de l'environnement et du développement durable, **en créant des chefs de file francophones** (un ou deux pays (Nord, Sud) sur une question donnée (ex. Accès et partage des bénéfices, droits de propriété intellectuelle et diffusions de technologie et techniques, savoirs locaux, gestion communautaire des ressources, tel ou tel accord ou négociation en cours, etc.). Chaque pays deviendrait alors une source d'information et d'expertise pour le reste de la communauté et devrait, naturellement, s'investir diplomatiquement dans ce dossier (en participant aux réunions de bureaux, par exemple).

On pourrait, par exemple, identifier certains chantiers ou thèmes et procéder à un appel de candidatures.

Une telle initiative permettrait de :

- renforcer l'impact de la Francophonie sur l'agenda international et les négociations en cours ;
- de valoriser les experts nationaux ;
- de renforcer les capacités de négociations nationales dans les enceintes internationales.

(Compléments : <http://www.sommetjohannesburg.org/initiatives/frame-dak-recueil.html>)

Quels enjeux, quelles priorités pour l'horizon 2012 - Dakar – 11/13 mars 2002

AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCOPHONIE – INSTITUT DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FRANCOPHONIE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la jeunesse, de l'environnement et de l'hygiène publique du Sénégal