

REBONDIR APRÈS LA CRISE ? LE CAS DU PNUE

Amandine Orsini

Altern. économiques | « L'Économie politique »

2020/3 N° 87 | pages 71 à 79

ISSN 1293-6146

ISBN 9782352402664

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2020-3-page-71.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Altern. économiques.

© Altern. économiques. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Rebondir après la crise ? Le cas du PNUE

Par Amandine Orsini

D EPUIS FIN FÉVRIER 2020, LA PANDÉMIE DE COVID-19 bouleverse non seulement notre vie quotidienne, mais aussi le système politique international. Plusieurs organisations sont dans une situation délicate, comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dont les relations avec ses Etats membres se sont récemment dégradées. Les Etats-Unis, notamment, lui reprochent son inaction et ont ainsi décidé, le 14 avril, de retirer la part de financement américaine du budget de l'organisation, ce qui risque de diminuer d'autant ses capacités d'action... Le 18 mai, ils ont même annoncé que cette suspension budgétaire pourrait être définitive.

Amandine Orsini
Professeure
de relations internationales
à l'université
Saint-Louis-Bruxelles

Les organisations internationales ont certes besoin de la coopération de leurs Etats membres pour fonctionner. Elles ont néanmoins développé des techniques pour affirmer leur autonomie, notamment par le biais de leur secrétariat. La sociologie des bureaucraties internationales a montré comment, par le développement de leur secrétariat, ces organisations peuvent produire de façon indépendante de l'expertise et bénéficier, de ce fait, d'une certaine autorité.

C'est le cas du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE ou UNEP en anglais). Tout en reconnaissant



l'aspect dramatique de la crise sanitaire liée au coronavirus, le PNUE, contrairement à une OMS qui tangué, semble plutôt tenter de surfer sur la vague, en réorientant ses actions vers un agenda post-crise davantage respectueux de l'environnement, de la santé et de l'économie. C'est ce rebond que cet article développe, en analysant le contenu des communications du PNUE (communiqués de presse, discours des représentants de l'organisation, billets en ligne), depuis la mi-février 2020 (début de la pandémie) et jusqu'à la mi-mai 2020 (date de rédaction de cet article).

Une première partie présente le PNUE et ses caractéristiques particulières, à savoir son autonomie vis-à-vis du système des Nations unies, son indépendance vis-à-vis des Etats-Unis et son rôle d'expert et de leader normatif. Une deuxième partie expose ses réponses à la crise, notamment son analyse des causes et des conséquences de la pandémie, ainsi que des solutions à mettre en place pour une relance durable.

La résilience par la dépolitisation

Le PNUE a toujours été une institution internationale particulière. Lors de sa création en 1972, au Sommet de la Terre de Stockholm, les réticences des pays en développement à s'investir pour la coopération internationale environnementale poussent les Etats à localiser le PNUE dans un pays en développement, au Kenya, à Nairobi [Ivanova, 2010]. De fait, loin des Nations unies, situées à New York, le programme en dépend très peu pour son financement : seulement 5 % de son budget provient du budget ordinaire des Nations unies, le reste provenant de contributions volontaires des membres^[4]. Comparé à d'autres, le budget du PNUE reste modeste, mais repose sur des sources très variées, ce qui limite la dépendance de l'organisation à un donateur en particulier, les Etats-Unis notamment.

En politique internationale de l'environnement, cela fait longtemps d'ailleurs que les Etats ont appris à composer sans les Etats-Unis. Ceux-ci manquent à l'appel de nombreux accords environnementaux clés comme la Convention sur la diversité biologique ou l'accord de Paris sur les changements climatiques, qu'ils n'ont pas adoptés. Par ailleurs, la contribution des Etats-Unis au budget du PNUE est très faible. En 2018 et 2019, ils n'ont

[4] Notamment via le Fonds pour l'environnement (représentant 15 % du budget environ et dont les trois principaux contributeurs sont les Pays-Bas, l'Allemagne et la France) et les fonds pré-affectés pour financer des projets particuliers (80 % environ, provenant d'institutions financières multilatérales pour l'environnement et de contributions d'Etats).

contribué qu'à hauteur d'environ 1,5 %. Celle de la Chine, autre acteur clé de la pandémie, est également très limitée. D'un point de vue décisionnel, le poids de ces deux pays reste également faible : l'assemblée des Nations unies pour l'environnement, l'organe décisionnel du PNUE, présente une composition universelle depuis 2014, ce qui signifie que chaque Etat y possède une voix.

Alors que ces deux caractéristiques – une organisation isolée et sans leadership étatique marqué – pourraient être considérées comme des faiblesses, elles sont aussi des forces. Ainsi, elles ont permis au PNUE de s'autonomiser et d'adopter un rôle d'expert et de leader normatif : « *En raison de sa moindre visibilité, le PNUE peut produire un discours plus polémique protégé par son apparente neutralité.* » [Maertens et Parizet, 2017] Le secrétariat du PNUE a, au fur et à mesure du développement des activités de l'organisation, gagné en autonomie grâce à la production d'expertise scientifique pertinente sur l'état environnemental de la planète [Bauer, 2009]. D'un point de vue normatif, l'organisation a bénéficié de l'impulsion donnée par des directeurs exécutifs dynamiques et novateurs. Maurice Strong, premier directeur exécutif, a soutenu l'organisation des sommets historiques de Stockholm (1972) et de Rio (1992). Il a également encouragé la mise en place de la commission Brundtland sur le développement durable, façonnant ainsi un concept qui a acquis une résonance internationale remarquable. Mostafa Tolba, deuxième directeur exécutif du PNUE, a joué un rôle clé pour la facilitation de négociations d'accords internationaux d'environnement, comme le protocole de Montréal sur la couche d'ozone de 1987. La coopération multilatérale environnementale compte d'ailleurs plus de 700 accords internationaux dont une grande partie est sous l'égide du PNUE. Enfin, le PNUE retire aussi une certaine légitimité du soutien des populations à la cause environnementale. Un sondage mondial de janvier 2020, réalisé par les Nations unies, sur ce que le monde attend des organisations internationales, place ainsi l'environnement comme troisième priorité mondiale ^[2].

Fort de ces atouts, et ayant pour mission de contenir la crise écologique, le PNUE s'est rapidement investi dans une autre

LE BUDGET DU PNUE RESTE MODESTE, MAIS REPOSE SUR DES SOURCES TRÈS VARIÉES, CE QUI LIMITE LA DÉPENDANCE DE L'ORGANISATION À SES DONATEURS, LES ÉTATS-UNIS NOTAMMENT

[2] « Global public tells the United Nations : Take action on climate change and the environment », UNEP, 27 avril 2020.



crise mondiale, la pandémie actuelle, et tente de rebondir en proposant une expertise réactive.

La crise sanitaire et l'environnement

La première communication du PNUE mentionnant le Covid-19 est précoce, puisqu'elle date du 17 février 2020 et précède la reconnaissance de la maladie comme pandémie. Cela s'explique par l'expertise spécifique que l'organisation avait développée bien avant la crise sanitaire, sur les maladies zoonotiques, dont la Covid-19 fait partie. Dès 2016, le PNUE avait en effet pro-

duit un rapport sur les « *problèmes frontières* », à savoir les questions émergentes d'ordre environnemental. Ce rapport inclut un chapitre sur les maladies émergentes zoonotiques, comme Ebola, la grippe aviaire, le syndrome respiratoire

du Moyen-Orient, la fièvre de la vallée du Rift, le syndrome respiratoire aigu sévère (SARS), le virus du Nil occidental ou le virus Zika. Surtout, le rapport présente une prophétie qui semble aujourd'hui réalisée : « *Lors des deux dernières décennies, les virus émergents ont causé des coûts directs de plus de 100 milliards de dollars ; si ces épidémies étaient devenues des pandémies humaines, les pertes auraient été de plusieurs billions de dollars.* » [UNEP, 2016] A l'époque, le PNUE prenait déjà en compte l'impact économique potentiellement dévastateur des pandémies zoonotiques.

S'appuyant sur ce rapport, les experts du PNUE présentent leurs connaissances sur les pandémies et leur apparition^[3]. Ils indiquent ainsi que 60 % des maladies infectieuses actuelles et 75 % des maladies infectieuses émergentes sont zoonotiques, c'est-à-dire transmises par les animaux. Pour éviter le passage de l'animal à l'homme, il est important de maintenir l'intégrité des écosystèmes, afin qu'un équilibre entre agents pathogènes soit possible. Dès la mi-février 2020, le PNUE met le doigt sur les origines de la pandémie, et notamment la dégradation de l'environnement, avec une insistance initiale sur le problème du trafic d'animaux sauvages, bien souvent protégés. Dans des communications ultérieures, en plus des espèces menacées, le PNUE mentionne les changements climatiques, l'urbanisation,

MÊME SI LES DONNÉES ENVIRONNEMENTALES ONT AFFICHÉ UNE AMÉLIORATION PENDANT LE CONFINEMENT, LE PNUE RAPPELLE QUE CELLE-CI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES EFFORTS QUE REQUIERT UNE RÉOLUTION DE LA CRISE

[3] « Three ways the United Nations Environment Programme works to address illegal trade in wildlife », UNEP, 17 février 2020.

ou encore l'agriculture comme causes de la dégradation environnementale facilitant le passage du virus de l'animal à l'homme.

Les mesures d'urgence liées au besoin de contenir l'épidémie de Covid-19 ont eu un impact positif sur notre environnement, à la fois inattendu et immédiatement visible, et de ce fait assez largement relayé dans les médias : amélioration rapide de la qualité de l'air, diminution des émissions de gaz à effet de serre du fait du ralentissement du transport aérien notamment, ou encore revanche de la biodiversité qui reprend ses droits sur les espaces libérés par l'homme.

Depuis le début de la pandémie, le PNUE s'attache cependant à ne pas surestimer cet impact positif. D'une part parce que la crise a des conséquences environnementales négatives directes, comme le problème de la gestion des déchets médicaux, très vite soulevé par l'organisation ^[4]. Ensuite parce qu'elle a également des incidences sur la conservation des espèces naturelles comme les grands singes par exemple, avec l'arrêt du tourisme international. Même si les données ont affiché une amélioration pendant le confinement, le PNUE rappelle que celle-ci n'est pas à la hauteur des efforts que requiert une résolution de la crise environnementale ^[5]. Par exemple, concernant les concentrations de CO₂ dans l'atmosphère, on enregistrait début avril une baisse mondiale de 17 % par rapport à 2019. Au plus fort du confinement, certains pays ont enregistré jusqu'à 26 % d'émission de CO₂ en moins. Mais ces diminutions impressionnantes ne correspondent qu'à une baisse annuelle d'environ 4 % si la situation retourne à la normale d'ici la mi-juin, et 7 % si des restrictions sont appliquées jusque fin 2020 [Le Quéré *et al.*, 2020]. Or, le PNUE souligne que pour que l'objectif d'un réchauffement de 1,5 degré soit atteint (cette limite est conseillée par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, même si l'accord de Paris a adopté un objectif de 2 degrés), il faudrait que les émissions de CO₂ diminuent dès 2020 de 7,6 %, chaque année ^[6]. Il faut donc maintenir le cap des engagements internationaux pré-crise sanitaire, notamment l'Agenda 2030 et ses objectifs de développement durable, et l'accord de Paris, et ne pas se reposer sur les performances environnementales positives temporaires atteintes pendant la crise.

[4] « UNEP Statement on Covid-19 », Attributable to Executive Director Inger Andersen, UNEP, 6 avril 2020.

[5] « First Person : Covid-19 is not a silver lining for the climate, says UN Environment chief », UNEP, 5 avril 2020.

[6] « Why Earth Day is more important than ever », UNEP, 21 avril 2020.



Le PNUE souligne cependant que la situation actuelle a au moins pour effet positif de montrer que nos activités ont un impact réel sur l'environnement, et qu'il est donc possible de le réduire. L'organisation internationale est consciente des efforts demandés, qui peuvent paraître décalés par rapport à d'autres urgences actuelles, sanitaires et sociales. Comme le rappelle Inger Andersen, directrice exécutive du PNUE : « *Les impacts visibles positifs (sur l'environnement) ne sont que temporaires, car ils reposent sur un ralentissement économique tragique et une détresse humaine.* »^[7] Il faut donc que développement économique et mesures sociales accompagnent la transition écologique. C'est pour cela que le PNUE innove normativement en proposant de nouveaux concepts pour penser la reconstruction post Covid-19.

Deux concepts pour penser la relance

« Une seule santé » : pour une approche intégrée

Parce que protection de l'environnement et santé sont liées, le PNUE rappelle, dans ses communications au cours de la crise, l'importance de penser les agendas de façon collaborative, multisectorielle, transdisciplinaire et multilatérale. C'est ce que reprend le concept de *one health*, « une seule santé », apparu sur l'agenda politique international en 2008, notamment pour marquer le besoin de traiter santé animale et santé humaine conjointement [Morand *et al.*, 2020].

Depuis, il s'est élargi pour tenir compte de l'état de santé de notre environnement. Lors d'une déclaration ministérielle de 2017 de la troisième assemblée générale du PNUE, les Etats ont ainsi reconnu que : « *Toute menace à notre environnement est une menace à notre santé, notre société, nos écosystèmes, notre économie, notre sécurité, notre bien-être et notre survie.* » [United Nations Environment Assembly, 2017]

Le concept enjoint aux gouvernements d'adopter une approche globale et à trouver un équilibre entre santé humaine et santé de la planète. Il a pris la forme, lors de sa création en 2008, d'une collaboration entre l'OMS, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation mondiale de la santé animale. Il s'applique, en plus des maladies zoonotiques, à deux autres domaines : la biosécurité

[7] Voir note n° 5.

(sécurité des aliments) et les résistances aux antibiotiques. Il appelle, dans ces domaines, à plus de transmission d'informations épidémiologiques et de résultats de laboratoires entre secteurs, pour que les Etats puissent mettre en œuvre une approche intégrée de la détection, de la réponse et de la prévention des crises sanitaires et environnementales. Le PNUE appelle au renforcement de cette collaboration intersectorielle, pour l'instant peu efficace.

La « richesse inclusive » pour repenser l'économie

Dans ses communications post-Covid, le PNUE reprend également le concept de « richesse inclusive » (*inclusive wealth*)^[8], qu'il a lui-même forgé en 2012, pour le Sommet de la Terre de Rio+20. La richesse inclusive est une alternative au produit intérieur brut (PIB), qui prend en compte la richesse à transmettre, au sens large, incluant les richesses naturelles, sociales et humaines, et non uniquement le revenu monétaire. Elle inclut quatre types de capitaux : (i) le capital financier et de production ; (ii) le capital humain (la force de travail) ; (iii) le capital social (la cohésion de la société) ; et (iv) le capital naturel (l'état des ressources environnementales). C'est en obtenant un équilibre entre toutes ces mesures que l'on peut assurer un développement durable. Depuis 2012, le PNUE produit un rapport biannuel qui mesure les évolutions de cette richesse inclusive pour ses Etats membres, depuis 1990. Celui de 2018 souligne que les Etats ayant la meilleure performance en termes de richesse inclusive ne sont pas les mieux classés en termes de PIB (on trouve par exemple parmi les 10 premiers les trois pays baltes, Maurice, le Portugal ou Malte). Il démontre aussi que 44 Etats sur 140 ont vu leur richesse inclusive diminuer depuis le début des années 1990 alors que leur PIB augmentait sur la même période. Cette nouvelle mesure permet aussi d'évaluer si les Etats se trouvent sur une trajectoire durable. [UNEP, 2018]

Prendre en compte cette approche élargie de la richesse dans les plans de relance suite à la crise sanitaire favoriserait leur compatibilité avec les objectifs de stabilité mondiale (sanitaire, environnementale, économique). En utilisant une métaphore

LE CONCEPT DE ONE HEALTH, « UNE SEULE SANTÉ », ENJOINT AUX GOUVERNEMENTS D'ADOPTER UNE APPROCHE GLOBALE ET À TROUVER UN ÉQUILIBRE ENTRE SANTÉ HUMAINE ET SANTÉ DE LA PLANÈTE

[8] « Management of natural assets is key to sustainable development : Inclusive wealth provides the way forward », interview with UNEP's Chief Environmental Economist, Pushpam Kumar, UNEP, 2020.



provenant des milieux économiques et financiers, le PNUE rappelle que « *l'agenda environnemental reste une de nos meilleures polices d'assurance* »^[9].

Partenariats avec les acteurs non étatiques

Contrairement à d'autres organisations internationales comme l'OMS qui ressortent paralysées par la crise du Covid-19, le PNUE, institution internationale modeste, est resté actif dans son interprétation des causes et conséquences de la crise. Pour permettre de sortir de la pandémie en adoptant un modèle plus durable, sans balayer les engagements environnementaux des États sous couvert de crise économique, le PNUE propose les concepts d'« une seule santé » et de « richesse inclusive », comme de nouvelles façons d'englober agenda environnement, social, économique et de santé.

Pour convaincre d'autres acteurs de ce nouvel agenda, le PNUE est avant tout connu pour ses capacités d'orchestration [Abbott et Snidal, 2010] et de partenariats avec les acteurs non-étatiques. Ses communications depuis de la crise insistent notamment sur le rôle de deux catégories d'acteurs : la jeunesse et les organisations religieuses. Concernant la jeunesse, le PNUE a lancé en 2019 un programme d'éducation à l'environnement qui a d'ailleurs embrassé le tournant éducatif digital lié à la pandémie. Concernant les organisations religieuses, le PNUE a suivi la tendance d'autres organisations multilatérales à travailler avec les groupes confessionnels [Grills, 2009] en adoptant l'initiative « Faith for Earth » en 2017. Il s'agit d'un partenariat conclu avec des organisations religieuses qui, par leurs ramifications, atteignent directement le cœur des populations, facilitent l'appropriation des mesures environnementales par les communautés, et aident à la mise en œuvre de l'agenda environnemental à moindre coût. L'agenda de l'organisation passe ainsi également par un dialogue direct avec les populations, au-delà des États, pour reconstruire un monde post-crise sanitaire plus durable. ■

[9] Coimbra F., 2020, « Executive Director's Statement to the 150th Meeting of the Committee of Permanent Representatives », 30 avril 2020. <https://www.unenvironment.org/>

Bibliographie

Abbott K. W., Snidal D., 2010, « International Regulation Without International Government : Improving IO Performance Through Orchestration », *Review of International Organisations* 5.

Bauer S., 2009, « The Secretariat of the United Nations Environment Programme : Tangled Up in Blue », in *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies* de F. Biermann et B. Siebenhüner (dir.), Cambridge, MIT Press.

Grills N., 2009, « The Paradox of Multilateral Organizations Engaging with Faith-based Organizations », *Global Governance* 15.

Ivanova M., 2010, « UNEP in Global Environmental Governance : Design, Leadership, Location », *Global Environmental Politics* 10(1).

Le Quéré C., Jackson R. B., Jones M. W., Smith A. J. P., Abernethy S., Andrew R. M., De-Gol A. J., Willis D. R., Shan Y., Canadell J. G., Friedlingstein P., Creutzig, F. and Glen P. P., 2020, « Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the Covid-19 forced confinement », *Nature Climate Change*. A lire sur : <https://doi.org/10.1038/s41558-020-0797-x>.

Maertens L., Parizet R., 2017, « "On ne fait pas de politique !" Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE », *Critique internationale* 76.

Morand S., Guégan J.-F., Laurans Y., 2020. « De *One Health* à *Ecohealth*, cartographie du chantier inachevé de l'intégration des santé humaine, animale et environnementale », *IDDRI, Décryptage*, n°4, mai 2020.

United Nations Environment Assembly. 2017. « Towards a pollution-free planet ». Ministerial declaration of the United Nations Environment Assembly at its third session, Nairobi, 4–6 December 2017.

Orsini A., Jinnah S., Morin J.-F., 2020, *Global Environmental Politics. Understanding the Politics of the Earth*, Oxford University Press.

Orsini A., Morin J.-F., 2020, *Essential Concepts of Global Environmental Governance*, Routledge.

Orsini A., Kavvatha E., 2020, *EU environmental governance, current and future challenges*, Routledge, septembre 2020.

UNEP, 2016, « UNEP Frontiers : Emerging Issues of Environmental Concern ».

UNEP, 2018, « Inclusive Wealth Report 2018 ».

United Nations Environment Assembly, 2017, « Towards a pollution-free planet », Ministerial declaration of the United Nations Environment Assembly at its third session, Nairobi, 4–6 December 2017.