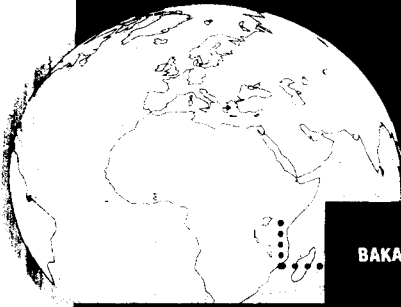


Négociations internationales en matière d'environnement

Quelques considérations...



BAKARY KANTÉ



Directeur de la Division
de l'élaboration des
politiques et du droit
de l'Environnement
Programme
des Nations Unies
pour l'environnement
(PNUE)

Avant 1972, les dirigeants du tiers monde avaient une attitude plutôt positive envers la pollution causée par la combustion des hydrocarbures : plus de pollution voulait dire un plus grand essor économique, de l'emploi, de la production, de la consommation, bref, du niveau de vie.

Certains milieux d'affaires ont réagi selon la logique du marché et ont déplacé leurs unités de production les plus polluantes vers les pays où le contrôle des pollutions était moins rigoureux ou moins coûteux. Un effort appréciable de droit comparé et de l'analyse des systèmes législatifs a été entrepris dans ce nouveau cadre de la mondialisation. Les multinationales se devaient de distribuer leurs centres de production et de gestion selon les législations les plus favorables. C'est ainsi que les notions de nationalisme et de souveraineté ont commencé à être remises en cause, voir ébranlées pendant la deuxième moitié du 20^e siècle.

Après le sommet de Stockholm en 1972 (date de fondation du Programme des Nations unies pour l'environnement ou PNUE), la communauté internationale a commencé à prendre conscience des enjeux fondamentaux concernant les conditions mêmes de la survie humaine sur notre planète. Il est devenu de plus en plus évident que les conditions de vie telles que nous les connaissons n'existent que sur notre planète et que certaines de nos activités mettent en péril les conditions de la vie sur terre : l'eau, l'air et la nourriture. Les astronautes qui ont pris des photos de la planète bleue à partir de l'espace ont eux aussi renforcé le sentiment d'appartenance commune de toute l'humanité à la planète Terre.

Cependant l'approche globale du monde de l'économie et la prise de conscience des enjeux de l'environnement global ont abouti à une impasse : les multinationales, se trouvant au delà des frontières des États souverains ont besoin d'un interlocuteur, qui soit lui aussi placé au delà de la logique des intérêts particuliers des États souverains. L'entité qui se trouve dans cette position est l'ONU, avec ses organes subsidiaires. Or, la mondialisation a tendance à vouloir éliminer toutes les contraintes ou contrôles aux flux des biens et services. Avec la chute de l'URSS et du mur de Berlin, on a tendance à confondre la mondialisation avec la loi du marché. L'État en

tant que mécanisme de contrôle du marché ne se trouve donc pas nécessairement dans le camp des ennemis mais au moins dans le camp des forces négatives qu'il faut affaiblir. L'ONU se retrouve doublement pénalisée dans le sillage de cette logique: D'une part, ce sont les États (pas nécessairement les nations comme indiqué dans le nom de l'organisation) qui financent le budget des Nations Unies. Il est évident que si le pouvoir de l'État est affaibli (essentiellement par le biais d'une diminution de son budget), le rôle des instances que supporte l'État se trouve affaibli. D'autre part, les programmes des Nations Unies, qui sont le reflet des priorités des représentants des États (à la suite des priorités nationales et des négociations avec les pays tiers), ne peuvent que refléter un mandat plus faible des Nations Unies. Voilà donc le dilemme qui a commencé à se poser dès le début des années 80. Les États souverains (par Nations Unies interposées) ont essayé de réagir au mieux, surtout pendant la dernière décennie du siècle, à travers l'organisation d'une série de sommets et l'adoption de plusieurs conventions. Si on est généralement d'accord sur le fait que l'État n'est pas un bon gestionnaire des entreprises économiques, plusieurs politiciens et intellectuels insistent sur son rôle essentiel de régulateur des mécanismes du marché et du maintien de l'ordre public.

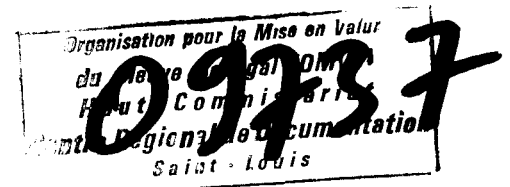
Le sommet de Rio en 1992 a vu la signature de deux conventions majeures: celle sur le changement climatique et celle sur la biodiversité. De plus, la Déclaration de Rio, l'Agenda 21 et Les Principes sur les forêts ont été adoptés. Quelques-uns des principes fondamentaux qui ont été entérinés à Rio réaffirment que l'être humain doit être au centre de toute initiative en matière de développement durable. La souveraineté des États reste un droit inaliénable. L'aide au développement devrait augmenter de 0,57 % à 0,70 % du PNB des pays développés.

Les principes de base polarisés autour de la souveraineté des États, de la solidarité internationale et des mécanismes financiers sont reflétés dans pratiquement toutes les conventions des années 90 et des Sommets de Rio, Copenhague, le Caire, Pékin et Istanbul. Sur le plan thématique, la relation entre l'énergie et l'environnement a également reflété ce tiraillement entre souveraineté et solidarité.

La souveraineté et la défense des intérêts nationaux.

Le mandat des négociateurs nationaux peut être vu sous l'angle des scénarios hypothétiques suivants:

1. Minimiser les impacts négatifs sur l'économie nationale. Cette minimisation peut différer selon que le pays en question est:
 - a) développé: dans ce cas, le négociateur devrait décourager les débats sur les modes de vie et les styles de consommation parfois taxés de gaspillage.
 - b) développé, producteur de pétrole: dans ce cas, l'usage d'hydrocarbures ne devrait pas être découragé. La position ne devrait pas être favorable à l'énergie atomique.
 - c) pays développé producteur d'énergie atomique: on est favorable à encourager la taxe sur les hydrocarbures et minimiser l'importance des risques des accidents et des déchets nucléaires.
 - d) en voie de développement, producteur du pétrole: il s'agirait alors de résister aux taxes sur les hydrocarbures.
 - e) en voie de développement, propriétaire de forêts tropicales: il s'agit de défendre le droit d'exploiter les ressources forestières pour les besoins énergétiques et autres sans ingérence



étrangère sous l'argument que « les forêts constituent les poumons de la planète ».

- f) en voie de développement mais n'ayant pas beaucoup de ressources: dans ce cas, le représentant du pays se rabat sur une alliance géopolitique déjà formulée au niveau de la capitale ou sur une alliance basée sur le degré d'appréciation et les moyens de conviction utilisés lors des délibérations et les discussions de coulisses.
- g) L'un des cas le plus frappants d'alliances géopolitiques est celui des petits États insulaires en développement qui se sentent tous menacés par l'élévation du niveau des mers à cause du réchauffement de la Terre. La solidarité de tels États a comme dénominateur commun leur survie, car des pays du Pacifique (Nauru) et de l'océan Indien (Maldives) sont menacés d'être littéralement submergés dans les cinquante ans à venir.

Où est la protection de l'environnement pour chacun de ces groupes d'États? La réponse risque d'être décevante, car généralement le négociateur est jugé selon son apport aux intérêts du pays, avant d'être jugé sur sa contribution à la protection de l'environnement global. Il est bien entendu que le négociateur restera à l'écoute de l'opinion publique dans son pays d'origine. Cette opinion est forgée par la société civile mais aussi par les médias; ces derniers sont plus ou moins soumis aux pressions qui sont normalement exercées par les groupes d'intérêts politiques et économiques. Le degré de prise de conscience des problèmes écologiques varie donc d'un pays à l'autre selon l'efficacité des médias et de la société civile.

Cette divergence de la prise de conscience concernant le rôle de l'énergie dans la détérioration de

l'environnement global et de la santé rend très difficile le consensus international. Certains affirment que les gaz à effet de serre (GES) sont beaucoup plus d'origine naturelle (volcans, incendies de forêts, etc.) qu'humaine.

Pourquoi devrait-on dans ce cas limiter les activités économiques ou augmenter les coûts de production, alors que c'est la nature qui est responsable des GES? En effet, les mesures de réduction d'émission des gaz à effet de serre sont très souvent accompagnées d'un coût supplémentaire risquant de rendre le prix de vente du produit fabriqué moins compétitif sur le marché mondial, par rapport au produit similaire d'un autre pays où les mesures de réduction des GES n'auraient pas été prises.

Il est vrai qu'une première tranche de réduction peut même diminuer le prix de revient des produits parce qu'elle s'adresse aux pratiques d'économie d'énergie (systèmes d'éclairage et de chauffage, procédés de fabrication et moteurs, systèmes de transports plus efficaces). Mais, au delà du seuil des économies, il faut envisager des mesures coûteuses à court terme pour assurer la vie sur terre à long terme. Les pays qui ne veulent pas ratifier le Protocole de Kyoto utilisent souvent cet argument d'incertitude scientifique pour justifier leur position.

D'autres pays estiment que la révolution industrielle, avec sa machine à vapeur, ses moteurs à explosion et tout ce qui a suivi en termes d'évolution technologique, concerne essentiellement les pays développés. Pourquoi devrait-on alors demander aux pays pauvres de réduire les gaz à effet de serre, alors qu'ils viennent à peine de commencer à développer leur économie? Ceci pose encore une fois le problème de compétitivité des produits provenant des différents pays, et c'est pour cela que certains pays développés affirment qu'ils n'adhéreraient au Protocole de Kyoto que si les pays en voie de développement contribuent eux aussi aux engagements qu'il confère.

Il se pose ici un problème fondamental d'éthique et d'équité: les économies performantes ne devraient pas être pénalisées par l'imposition de mesures de réduction des GES rendant par la même occasion leurs produits moins compétitifs sur le marché. D'un autre côté, comment peut-on demander à un pays qui se débat pour assurer un niveau de vie élémentaire, de réduire les GES (et par là même, la compétitivité, voire la production de biens essentiels)? Il est probablement plus facile de demander à un ménage riche de vivre avec un seul réfrigérateur ou une seule voiture plutôt que deux ou trois; il est moins facile de demander à un ménage pauvre de se passer d'une motocyclette ou d'une cuisinière. Mais il faudrait aussi ajouter le facteur démographique à cet argument car le nombre de personnes pauvres s'accroît plus vite que celui des riches. La responsabilité des pauvres est faible en termes relatifs mais va en augmentant en termes absolus. La réalpolitik des négociations internationales s'embarrasse très peu de considérations éthiques ou d'équité.

Le cadre de négociations

Le PNUE a développé une stratégie qui s'est révélée efficace dans le processus de préparation et d'adoption des conventions sur l'environnement. Le maillon faible de cette stratégie a été celui des mécanismes d'application des clauses de ces conventions. Cette faiblesse est en train d'être corrigée dans le cadre de l'initiative du PNUE en matière de renforcement des mécanismes de responsabilité civile et pénale. Le succès du PNUE dans le domaine de la diplomatie environnementale repose sur l'enchaînement suivant:

1. La science et les faits observés doivent prouver aux décideurs qu'une action globale est requise en vue de faire face à un problème global réel. Les arguments scientifiques aussi bien que l'observation empirique ont joué un rôle particulièrement efficace dans le

dossier de la couche d'ozone. Le trou d'ozone a été observé; son élargissement a ensuite été documenté; la science a démontré que les produits de substitution des CFC (HCFC) continuaient la destruction de la couche d'ozone à un rythme inacceptable, enfin, d'autres produits tels que le bromure de méthyle ont été ajoutés à la liste des substances qui détruisent l'ozone. À chacune de ces étapes, au plan scientifique, un engagement international a été négocié: la Convention de Vienne, le Protocole de Montréal, les Amendements de Londres, de Copenhague, de Montréal et de Pékin correspondent aux développements dans ce domaine.

Il y a lieu de noter ici que la science n'offre pas toujours une réponse convaincante, surtout lorsqu'il s'agit des questions écologiques d'ordre global où l'on trouve inévitablement des variations dans le temps et dans l'espace. Parfois le seul moyen d'avoir la certitude sur un risque est de laisser ce risque évoluer en désastre. Mais combien de désastres peut-on tolérer, et de quelle gravité? Pour éviter que des situations irréversibles ne se produisent, le PNUE a développé le « principe (ou l'approche) de Précaution » qui prohibe l'engagement sur une voie de risques, si ceux-ci sont trop importants et si les dangers sont irréversibles, et même si les données scientifiques sont insuffisantes. Il faudrait noter ici que la voie du risque peut être la voie de l'action, ou bien le choix de l'inaction laissant ainsi la situation continuer à se détériorer.

2. Une fois que la science a fourni des arguments convaincants en faveur d'une action globale, le PNUE facilite des réunions politiques. Celles-ci, souvent tenues au palier ministériel, délimitent le champ et les objectifs d'un accord éventuel sur le problème écologique posé. On y intègre aussi les intérêts nationaux dans le cadre de l'intérêt global, et

on y élabore les concessions, les alliances régionales et les engagements de principe.

C'est aussi à ce palier que la société civile est appelée à jouer un rôle très important. Les ONG, le secteur privé, les groupes d'intérêt spécifiques tels que les jeunes, les femmes, les syndicats et les autorités locales prennent position pour essayer d'imposer leurs priorités aux politiciens. C'est là aussi où le type du système démocratique et le degré d'éducation se reflètent au niveau de la politique nationale. Plus le système est démocratique, plus il trouve le temps d'écouter les divers groupes d'intérêts, même minoritaires. Plus les intérêts de ces groupes sont pris en considération dans la position du pays, plus cette position est rationnelle et équilibrée.

3. Après les preuves convaincantes de la science et les prises de position politiques, le PNUE invite les groupes d'experts à transformer les objectifs en engagements, à transformer les solutions en *modus operandi*, bref, à donner au consensus politique une forme juridique et formelle. Il est bien entendu que même à ce niveau les négociations peuvent être serrées. Ce qui peut paraître comme des pinaillages sur des détails d'apparence futiles, peut en fait, couvrir des intérêts nationaux très importants. L'expression « ressources financières nouvelles et additionnelles » a fait passer plusieurs nuits blanches aux négociateurs de l'Agenda 21. Certains se sont interrogés sur l'opportunité de se référer aux ressources financières; d'autres voulaient se contenter du terme « nouvelles » sans ajouter « additionnelles »; d'autres groupes voulaient bien accepter le terme « additionnelles » mais pas « nouvelles ». Chaque formulation avait, bien entendu, un impact sur l'engagement financier des pays développés.

Le rôle du facilitateur

Si on devait faire prévaloir un seul apport des Nations Unies dans les relations internationales, on devrait commencer par son rôle d'intermédiaire, neutre et crédible. Il est indiscutable que ce sont les États qui signent les traités et qui les appliquent, mais il est aussi indéniable que le PNUE a joué un rôle essentiel dans la préparation de ces traités. Le PNUE est arrivé à mettre autour d'une même table de négociation des pays tels que la Syrie et Israël dans le cadre du Plan d'Action Méditerranéen (PAM), et ce, juste au lendemain de la guerre de 1973; de tels exemples sont trop nombreux pour en faire l'inventaire ici. Par contre il est très important d'essayer d'identifier les ingrédients qui sont requis pour réaliser de tels exploits.

1. **La neutralité:** Le PNUE a maintenu son rôle important sur l'échiquier international, non pas à cause de son budget (qui n'atteint pas le budget de défense d'un pays en voie de développement moyen, ou le prix de cinq ou six avions de combat F-16). Le PNUE puise sa force du fait que les intérêts divergents de plusieurs pays seront pris en compte et exprimés dans un document qui reflète un consensus global. Il faut signaler que ce consensus n'est presque jamais totalement satisfaisant pour un pays particulier; il n'est d'ailleurs pas souhaitable de voir le PNUE s'aligner sur les positions d'un pays particulier, car cela indiquerait son inutilité pour tout le monde.

Charles de Gaulle appelait l'ONU « le Machin », probablement parce que le succès de l'ONU se mesure par les critiques portées à son encontre. Mais ces critiques devraient être placées dans la rubrique du « moindre mal », pas dans « le pis-aller ». Le plus important apport du PNUE est précisément son rôle d'intermédiaire neutre. Si cette neutra-

lité disparaît, l'utilité du système sera remise en cause.

2. **L'intégrité:** Le Secrétariat du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, sous le leadership de son directeur exécutif, reflète un professionnalisme de haut niveau pour renforcer la confiance dans les négociations des accords internationaux. Les représentants des pays doivent être persuadés que les fonctionnaires des Nations Unies œuvrent pour une cause globale, bénéfique à la communauté internationale tout entière, pas en faveur d'un pays ou un groupe de pays. Le professionnalisme et la compétence sont des éléments essentiels pour renforcer l'intégrité du système de l'ONU.
3. **Le renforcement des capacités:** Le rôle de facilitateur du PNUE consiste à mettre des données scientifiques, d'ordre global, à la disposition des pays. Une autre responsabilité assignée à l'Organisation est de faciliter la participation des pays en voie de développement à la table de négociations. Pour cela, le PNUE couvre les frais nécessaires à la participation à ces événements pour ces pays quand les ressources financières le permettent. Le PNUE assure aussi des séminaires et des tables rondes sur un thème particulier de négociation, en vue de mieux expliquer les enjeux et les implications pouvant découler d'un accord donné.

La communauté internationale est de plus en plus consciente de l'unité de notre destin et de la nécessité vitale d'être solidaires dans le maintien des conditions de vie sur la planète. Les enjeux des négociations en matière d'environnement sont devenus littéralement une question de vie ou de mort. Il ne peut y avoir de gagnants et de perdants; il y aura soit des situations de gains communs, soit nous serons tous perdants. ✨