

## Université du Développement Durable

Le 6 novembre 2012

### Comment rendre les grandes réunions internationales plus efficaces ?

Jean-Pierre Hauet

Associate Partner

KB Intelligence

Les douze mois qui ont précédé l'Université 2012 du Développement Durable ont été riches en grandes réunions internationales dont beaucoup ont été précisément axées sur le thème du développement durable :

- 17<sup>ème</sup> Conférence Internationale sur le Climat, à Durban, du 28 novembre au 9 décembre 2011 ;
- 6<sup>ème</sup> Forum Mondial de l'Eau, à Marseille, du 12 au 17 mars 2012 ;
- Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable, dite Rio + 20, à Rio de Janeiro du 20 au 22 juin 2012 ;
- Manifestations du 25<sup>ème</sup> anniversaire de la signature du Protocole de Montréal, autour du 16 septembre 2012 ;
- Et, alors que ce tenait l'Université de Passages, la 18<sup>ème</sup> Conférence Internationale sur le climat, à Doha (Qatar) du 26 novembre au 7 décembre 2012.

Tous ces événements ont mobilisé des moyens et une assistance considérable : 12 500 participants à Durban, 50 000 à Rio, 30 000 à Marseille. Des dizaines et des dizaines de pays, des milliers de représentants d'organisations gouvernementales et non gouvernementales, d'entreprises, de la presse... Mais pour quel résultat ?

Le bilan paraît mince, tout particulièrement dans le domaine du climat où le protocole de Kyoto joue sa survie après une succession de grandes conférences internationales qui toutes ont apporté leur lot de déception : Montréal (2005), Nairobi (2006), Bali (2007), Poznan (2008), Copenhague (2009), Cancun (2010), Durban (2011), autant de noms qui laissent à ceux qui ont suivi le dossier une impression d'inachevé et d'impuissance.

Climat, eau, faim dans le monde...aucun de ces grands problèmes n'est aujourd'hui réglé. A l'heure où les budgets publics se resserrent considérablement, où les moyens de sensibilisation et de communication passent par l'Internet et permettent d'éviter des déplacements devenus inutiles, la question se pose de l'adaptation des structures internationales au traitement des grandes causes.

Dès que l'on s'interroge sur l'efficacité de ces structures de gouvernance internationale des biens communs, on réalise qu'il faut éviter de tomber dans plusieurs écueils :

- Le risque de rester à des niveaux de généralités trop élevés, consensuels certes mais inefficaces ;
- Celui a contrario de venir empiéter sur ce que les états considèrent comme relevant de leur souveraineté ;
- Le risque de la politique-spectacle, en organisant des événements où il faut être et se montrer pour exister ;
- L'absence de moyens, en particuliers humains et financiers, qui ouvre la voie à l'incantation et à l'inaction, face à l'égoïsme des peuples, exacerbé par la crise économique ou par des nationalismes de tout acabit ;
- La mise en place de systèmes dont la principale préoccupation devient rapidement de s'auto-entretenir, dont les participants défendent par construction les mêmes valeurs et sont incapables de se remettre en cause et de se réformer.

Mais ces difficultés ont toujours existé et certains résultats ont jadis été obtenus qui ont permis aux organisations internationales de perdurer, à défaut de trouver une pleine légitimité.

## Pourquoi ce qui a (à peu près) fonctionné ne marche-t-il plus ?

La période actuelle est particulièrement peu propice à des actions multilatérales d'intérêt général :

- Les pays les plus avancés sont en proie à des crises financières, économiques et sociales d'une ampleur considérable qui ne les incitent pas à affecter le peu de disponibilités budgétaires qui leur reste vers des actions dont ils ne vont pas directement tirer bénéfice ;
- Les pays en développement et les pays les moins avancés ne s'estiment pas redevables vis-à-vis de la communauté internationale et se focalisent sur les transferts de richesse ou de savoir-faire à partir des pays développés... pendant qu'il en est encore temps ;
- Les états se balkanisent avec 193 états-membres aux Nations Unies, favorisant un éparpillement des positions et la formation de coalitions de circonstance, alors qu'aucun grand leader ne parvient plus à faire entendre sa voix. Les règles de consensus, face à la montée des individualismes, conduisent à l'impuissance.

On aurait pu espérer que l'utilisation intensive des moyens de communication modernes facilite le rapprochement des positions. Il n'en a rien été. L'explosion des médias permet à chacun de s'exprimer plus largement que par le passé mais la confrontation des points de vue conduit à exacerber les effets de manche et à transformer les organisations internationales en théâtres, voire en arènes où chacun s'oppose, moins par conviction profonde que par le souci de voir ses positions viriles relayées par les médias nationaux qui lui importent.

C'est une vraie crise de la diplomatie à laquelle nous assistons : trop d'acteurs débattent de trop de sujets et trop peu ont véritablement le sens de l'intérêt général.

Le temps a également fait son œuvre ; beaucoup d'organisations ont vieilli ; l'enthousiasme est retombé, la volonté d'aboutir s'est émoussée mais le train-train des structures en place est toujours là avec ses cohortes de fonctionnaires internationaux, de secrétariats généraux, de réunions plénières ou ad hoc...

Le cas du climat est particulièrement illustratif. La quasi-totalité des nations a adhéré de façon

enthousiaste à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques de 1992. Mais une petite majorité seulement est entrée, et à reculons, dans le Protocole de Kyoto. Le Canada a déclaré très rapidement vouloir en sortir et peu de pays, ne représentant guère plus de 15 % des émissions mondiales, acceptent de s'engager dans une deuxième phase.

Le mécanisme européen des quotas carbone n'est guère mieux parti : la Commission européenne s'est enfermée dans un système complexe, qui n'a pas apporté la preuve de son efficacité mais a donné lieu à des détournements de tous ordres et a été à l'origine d'une grave confrontation avec la Chine, l'Inde, la Russie et les USA quant à son extension au trafic aérien. Mais il est vrai que cet affrontement est, pour partie, le résultat de l'impuissance d'une autre organisation internationale, l'ICAO, à s'entendre sur des dispositions limitant les émissions de CO<sub>2</sub> du transport aérien au niveau mondial.

## Certains mécanismes fonctionnent cependant

La machine se grippe mais certains rouages continuent à tourner au point même d'être parfois considérés comme efficaces.

La Convention des Nations Unies sur les Droits de la Mer signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque) et les textes subséquents, ratifiés par la plupart des nations (à l'exception des Etats Unis), fournissent des bases reconnues pour la protection de l'environnement marin et le règlement des litiges relatifs aux droits souverains des états côtiers. Le Traité sur l'Antarctique signé en 1959 est une institution que l'on peut également considérée comme pertinente.

Intéressant sur le plan de la méthode, car très similaire dans ses objectifs au Protocole de Kyoto, est le Protocole de Montréal, relatif à certaines substances qui appauvrissent la couche d'ozone, signé en 1987 puis ratifié par 196 pays, lui permettant ainsi d'être le premier protocole environnemental à atteindre la ratification universelle. Les indicateurs sur l'évolution de la couche d'ozone, sans être rassurants, sont considérés comme encourageants et le bilan au niveau mondial est donc positif.

Vingt-cinq ans après, les pays signataires rassemblés à nouveau à Montréal pouvaient à juste titre se féliciter des progrès réalisés et beaucoup se sont réjouis que les gaz à effet de serre, tels que les CFCs, qui sont également nuisibles à la couche d'ozone, soient gouvernés par

le Protocole de Montréal et non pas par le Protocole de Kyoto. Il a été estimé que le Protocole de Montréal en éradiquant les CFCs avait permis de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 10 Md t de CO<sub>2</sub>e chaque année entre 1990 et 2010, ce qui représente cinq fois le résultat attendu du Protocole de Kyoto. Malheureusement, les produits de substitution aux CFCs, les HFCs, restent de puissants gaz à effet de serre même s'ils sont inoffensifs sur la couche d'ozone. Le débat est donc ouvert de savoir si ces gaz ne devraient pas eux aussi être assujettis au Protocole de Montréal alors qu'ils sont aujourd'hui gouvernés par le Protocole de Kyoto. Bien évidemment les pays, tels que l'Inde et la Chine, qui échappent aux dispositions contraignantes du Protocole de Kyoto ne l'entendent pas ainsi.

La comparaison entre les deux protocoles mérite que l'on approfondisse l'analyse. L'un et l'autre sont issus de conventions-cadres des Nations Unies, la Convention de Rio de 1992 pour le Protocole de Kyoto et la Convention de Vienne de 1985 pour le Protocole de Montréal. Ils abordent l'un et l'autre un problème de régulation des émissions dans l'atmosphère de certains gaz ayant une incidence au niveau mondial. Les deux traités prévoient des mécanismes de compensation financière multilatérale au profit des nations en développement les plus touchées. Mais l'un suit une approche de régulation par le marché (le Protocole de Kyoto), l'autre (le Protocole de Montréal) suit une approche réglementaire en fixant un calendrier obligatoire de retrait des émissions des gaz concernés. On peut donc discuter à nouveau de l'efficacité respective de ces deux approches. Dans le cadre des travaux de l'Université de Passages, d'autres facteurs différenciant ont été d'être soulignés :

- Le Protocole de Montréal traite d'un problème très important mais précis. Le Protocole de Kyoto prétendait traiter du climat dans son ensemble et constituer un outil opérationnel venant en aval de la Convention Cadre sur le Climat. Mais il s'est vite transformé en forum sur le refinancement des pays en voie de développement par les pays les plus avancés, au nom de leur responsabilité historique. La politisation de la confrontation explique pour beaucoup son inefficacité. Chaque réunion de la Conférence des Parties au Protocole de Kyoto s'est transformée en conférence internationale sur le développement, dans laquelle les considérations politiques l'ont emporté.

- Le Protocole de Montréal et ses amendements fixent une démarche de long terme alors que les engagements du protocole de Kyoto ne valaient que pour cinq ans.
- Le Protocole de Montréal a été approuvé par une immense majorité des nations, y compris les Etats Unis, alors que la ratification du protocole de Kyoto n'a été obtenue que tardivement, au prix de concessions faites à la Russie qui, en officialisant la notion « d'air chaud » ont contribué à son inefficacité, et sans que ni les USA, ni la Chine n'acceptent de prendre le moindre engagement contraignant.

### Quelles leçons pour l'avenir ?

Il est clair que l'avenir du multilatéralisme n'est pas au beau fixe. Faut-il pour autant y renoncer ? Certainement pas.

Les travaux de l'Université de Passages ont clairement montré que les grandes conférences internationales et les grands sommets avaient leur utilité. Ils permettent d'exprimer et de confronter les points de vue, de recueillir beaucoup d'informations, de sensibiliser les populations et de dégager par consensus de grandes orientations. Mais il faut les rendre plus efficaces.

L'exemple du Protocole de Montréal montre que cela est possible. Pour cela, il faut qu'un certain nombre de conditions générales soient remplies :

- problèmes bien posés, objectifs limités, projets bien conduits, absence de sur-médiatisation, sanctions éventuelles, etc.
- ambitions raisonnables, échelonnées dans le temps et sur une période suffisamment longues ;
- acceptabilité de départ suffisante, en particulier de la part des grands états ;
- intrusions pas trop profondes dans le droit des nations.

Il faut ensuite décliner les orientations définies par les grandes conférences internationales, soit sur le plan géographique, soit sur le plan sectoriel. Les émissions des avions et des automobiles ainsi que les règles de sécurité relatives au nucléaire ont été citées comme exemples représentatifs de ce qu'il devrait être possible de faire.

Malgré les attraits que présentent les mécanismes de marché, l'approche normative se révèle in fine plus efficace, notant que la troisième approche, celle de la taxe, se heurte, dès que l'on sort des

cadres nationaux, au problème de la collecte et de la redistribution.

Il faudrait aussi certainement faire le ménage parmi les mécanismes existants et ne continuer à faire vivre, parmi les conventions signées au fil des années, que celles qui ont produit des résultats. Ce pourrait être l'une des missions d'une Agence Internationale de l'Environnement que de faire cet indispensable toilettage.

L'Europe a un rôle important à jouer. Mais dans l'état actuel de la construction européenne et eu égard à la conjoncture économique qu'elle traverse, elle ne doit pas surestimer son pouvoir d'influence et d'entraînement. Elle doit privilégier réalisme et efficacité en espérant qu'elle puisse un jour retrouver son lustre sur la scène internationale.