

BILLET DE BLOG 14 avril 2022

Ce que les négociations internationales sur l'environnement révèlent de l'état du monde

Auteur

Sébastien Treyer

Directeur général

 Temps de lecture: 10 min

En février et mars derniers s'est déroulé un marathon très attendu de 6 semaines de négociations multilatérales sur l'environnement : Assemblée des Nations unies pour l'Environnement (28 février-2 mars), futur traité sur la protection de la biodiversité en haute mer (7-18 mars), cadre mondial pour la biodiversité pour l'après-2020 (14-29 mars). Parallèlement, le 24 février, l'armée russe envahissait l'Ukraine ; une guerre condamnée par la majorité des pays représentés à l'ONU, un acte unilatéral constituant une remise en cause majeure de l'ordre international. À quelques mois de la commémoration des 50 ans de la Conférence des Nations unies sur l'Environnement humain à Stockholm en 1972, comment interpréter le paradoxe de la tenue de ces négociations, lentes, ardues, porteuses à la fois de nouveaux engagements de coopération et de nouveaux blocages, au moment où la rivalité entre grandes puissances se traduit en affrontement militaire ?

Nouvelles négociations environnementales: faux-semblant ou véritable engagement ?

La 5e session de l'Assemblée des Nations unies pour l'Environnement a vu deux propositions clés de nouvelles négociations, soutenues notamment par l'Union européenne, non seulement être validées mais soutenues dans un calendrier accéléré : un nouveau traité international sur les plastiques et un équivalent du Giec pour les produits chimiques, les pollutions et les déchets, devront être négociés avant 2024. Ces délais paraissent trop courts, vu la lenteur caractéristique des négociations par exemple sur la biodiversité en haute mer (plus de 10 ans de discussions préparatoires au lancement officiel des négociations, qui durent maintenant depuis plus de 5 ans) ou pour mettre en place l'IPBES (7 ans entre de premières propositions et la décision de mise en place). Les travaux sur la biodiversité en haute mer et la préparation de la COP 15 de la Convention sur la diversité biologique ont par ailleurs révélé que les pays étaient actuellement surtout avides de réaffirmer leurs positions, après deux années de discussions en ligne, sans utiliser le bénéfice de ces discussions virtuelles pour aller droit au but de leurs points de désaccord.

L'engagement pour de nouvelles négociations signale au moins deux faits majeurs :

- La reconnaissance, par l'ensemble des pays, comme troisième crise liée au climat et à la biodiversité, de la crise des pollutions, autant dommageable directement à la santé humaine qu'à celle des écosystèmes. Cela devrait être à nouveau souligné lors de Stockholm+50 début juin, et figure également au cœur des objectifs du Pacte vert européen. L'enjeu des pollutions chimiques pourrait devenir un des fronts de progrès à suivre de près dans les prochaines années, compte tenu de la difficulté à s'entendre, au sein des négociations sur la biodiversité, sur des cibles quantitatives en matière de pollutions, notamment les phytosanitaires que l'IPBES reconnaît pourtant comme une des causes majeures de dégradation de la biodiversité.
- Un grand nombre d'acteurs économiques soutiennent ces nouvelles négociations, en particulier le projet de traité sur les plastiques, cohérent avec un certain nombre de démarches volontaires déjà engagées, mais dont le centre de gravité doit encore passer d'un traitement en bout de chaîne à une réduction à la source de la production de plastiques et à l'écoconception. Comme pour l'économie zéro carbone, ces acteurs économiques clés demandent aux gouvernements de donner un horizon clair de prévisibilité à la modernisation de l'économie par la transition écologique.

Reste que les opinions publiques et la société civile sont de plus en plus sceptiques sur la possibilité que les engagements internationaux se traduisent dans les faits par des transformations réelles des secteurs économiques et de leurs impacts sur l'environnement. Multiplier les négociations internationales environnementales doit donc s'accompagner de preuves tangibles de leurs effets concrets, au risque sinon de perdre toute crédibilité. L'année 2023 sera un moment clé dit de bilan tant pour l'Accord de Paris sur le climat (Global Stocktake) que pour les Objectifs de développement durable (2015-2030) qui arrivent à mi-parcours. Montrer les zones de progrès autant que les écarts par rapport aux objectifs fixés sera donc un exercice scientifique et politique essentiel d'ici là.

L'environnement, un enjeu technique ou politique ?

La préparation de Stockholm+50 a justement été l'occasion de faire un bilan des avancées et des limites concernant les objectifs environnementaux de l'Agenda 2030 pour le développement durable, 50 ans après le début du multilatéralisme environnemental. Ces objectifs ne seront pas atteints sans des transformations profondes de nos modes de vie vers plus de sobriété (sufficiency), évolutions inséparables des améliorations technologiques d'efficacité d'usage des ressources (efficiency). Généralement traduit par la formule « modes de consommation et de

production durable », cet enjeu est cependant resté le parent pauvre en matière de concrétisation. Mais les acteurs privés et publics semblent aujourd'hui s'accorder sur la nécessité d'y travailler : Stockholm+50 pourrait aider à franchir une étape en la matière, 50 ans après la sortie du rapport Meadows sur les limites matérielles à la croissance économique.

C'est là toute l'ambiguïté de ces négociations sur l'environnement : si pour tous les pays, il semble s'agir de biens communs nécessitant une coopération politique urgente, certains n'y voient qu'un enjeu purement technique, dont la solution peut être trouvée par des formes de substitutions technologiques dans des secteurs délimités, rendues possibles par des formes de compensations des acteurs économiques les plus perdants dans cette substitution. C'est le modèle de club sectoriel inspiré par le protocole de Montréal (1985), logique qui a prévalu à l'annonce d'accords comme celui sur le méthane à la COP 26 à Glasgow fin 2021. Mais la mise en place de politiques ambitieuses pour le climat et la biodiversité montre bien que les résistances rencontrées sont d'ordre systémique : les enjeux sociaux de la transition climatique ne se ramènent pas à un modèle de deal technico-financier relativement simple, et mettent en jeu des projets de reconversion profonde de l'économie de régions entières, et des évolutions tout aussi profondes dans les modes de consommation bousculant fortement le pouvoir d'achat des populations les plus vulnérables et même des classes moyennes.

Diverses initiatives se déploient pour rendre concrets et effectifs les engagements internationaux, et leur donner la portée politique nécessaire, au-delà ou en complément des dimensions techniques : affaires portées devant la justice afin de faire mettre en cohérence engagements et actions sur le terrain ; partenariat sur la « transition énergétique juste » entre l'Afrique du Sud et un certain nombre de pays occidentaux, qui repose avant tout sur un accord politique national entre les forces politiques, sociales et économiques en faveur de cette transition, que les financements des bailleurs multilatéraux et bilatéraux sont venus soutenir ; accord d'Escazu en Amérique latine sur l'information, la participation du public, l'accès à la justice et les droits des communautés autochtones en matière d'environnement, qui constitue un des exemples récents d'avancées en matière de droit de l'environnement.

La préparation de Stockholm+50 a révélé une division très claire sur ce sujet de la dimension politique ou purement technique de la gouvernance mondiale de l'environnement. Le Costa Rica, aux côtés de certains pays européens, a évoqué la résolution adoptée par le Conseil des Droits de l'Homme reconnaissant le droit humain à l'environnement et indiqué qu'il saisisait l'AGNU d'un projet de résolution endossant ce principe. Mais de grands pays comme la Russie, la Chine ou l'Inde ont déjà rejeté l'intégration des enjeux de droits politiques aux discussions environnementales, maintenant que celles-ci doivent rester purement techniques.

Nord-Sud : recréer une confiance mutuelle

Dernier élément qui ressort très fortement de la séquence internationale récente sur l'environnement : les demandes financières des pays du Sud en matière de biodiversité rejoignent celles déjà exprimées à Glasgow sur la finance climat ou les pertes et préjudices. Elles expriment une perte de confiance dans l'accord passé en 2015, par lequel les pays les plus pauvres se sont engagés dans une démarche « ascendante » (*bottom-up*) où chacun s'engage à agir pour le bien commun autant que pour son propre compte, mais aussi à condition que les ressources financières soient accessibles pour mettre en œuvre les transformations nécessaires. Le bilan à mi-parcours de 2023 (sur le climat et sur les Objectifs de développement durable) sera donc un point d'orgue de ces demandes, qui s'inscrivent à trois niveaux parallèles :

- inciter les pays du Nord à plus de redevabilité pour qu'ils tiennent effectivement leurs engagements déjà pris, comme celui des 100 milliards de \$ par an pour la finance climat dont la moitié en matière d'adaptation ;

- au-delà de ces financements, les pays du Sud (Inde et Gabon par exemple) indiquent que leurs besoins réels sont largement supérieurs. Même si ces évaluations sont discutables, elles soulignent l'asymétrie très forte entre les montants mobilisés par les pays les plus riches pour la relance de leur propre économie à la suite de la pandémie, et les faibles montants auxquels peuvent accéder les pays les plus pauvres ;
- plus largement encore, les acteurs et experts des pays du Sud ont indiqué, notamment en amont du sommet Union africaine (UA)-Union européenne (UE), que les transferts financiers Nord-Sud étaient fondamentaux, mais qu'ils ne devaient pas cacher une autre discussion à leurs yeux impérative, sur ce qui rend structurellement inégalitaire le système économique mondial, et notamment la perpétuation de chaînes de valeur gouvernées depuis les pays déjà riches (y compris la Chine), qui sont donc en mesure de capter non seulement la valeur mais aussi nombre des emplois clés, au moment où les enjeux de souveraineté économique mènent de grandes régions comme l'Europe à développer des stratégies de relocalisation des emplois.

Ces enjeux d'inégalités structurelles dépassent évidemment la sphère des négociations environnementales, qui pourraient faire les frais, comme dommage collatéral, d'une absence d'accord sur la réallocation des droits de tirage spéciaux du FMI en faveur des pays les plus pauvres, ou d'une poursuite des blocages à l'OMC. Cependant, la mise en place d'une économie zéro carbone ou zéro pollution conduit aussi nécessairement à des formes concrètes d'investissement dans des chaînes de valeur impliquant autant les pays déjà émergés (la Chine et ses technologies photovoltaïques), des pays développés (l'Europe misant aujourd'hui sur l'hydrogène) et des pays en développement (où certains acteurs européens aimeraient voir se développer la production d'hydrogène vert pour subvenir aux besoins énergétiques européens). C'est aussi dans ces formes très concrètes que se construit le système économique mondial de demain, celui de la transition écologique. Au-delà des seules discussions sur les transferts financiers ou de technologie qui n'ont pas de visibilité politique, il est urgent que les pays développés comme l'Europe parviennent à démontrer, sans naïveté sur leurs propres intérêts économiques, comment ils entendent inclure les acteurs économiques des pays en développement comme de véritables partenaires d'innovation, capables de générer et de capter de la valeur et des emplois. Stockholm+50 pourrait d'ailleurs parvenir à produire des avancées conceptuelles (« co-développement des technologies » plutôt que « transfert ») indispensables pour recréer la confiance entre le Sud et le Nord.

GOUVERNANCE**CLIMATE****BIODIVERSITÉ****FINANCEMENT DES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT****CLIMATE INTERNATIONAL NEGOTIATIONS****CBD INTERNATIONAL NEGOTIATIONS****POLLUTION****PLASTIQUE**