



Membre de la Fondation des Nations Unies et Président-Directeur général du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) entre 1991 et 2003, Mohamed El-Ashry a reçu le Prix Champions de la Terre du PNUE en 2006. Ce prix est attribué chaque année à sept leaders internationaux qui se sont distingués dans le domaine de la protection et de la gestion durable de l'environnement.

Chaque numéro de Notre Planète contient un article de fond présentant les vues d'un des lauréats de ce prix. Pour en savoir plus au sujet de ce dernier, voir <http://www.unep.org/champions/french/>



# un nouveau pacte?

par Mohamed T. El-Ashry

La protection de la couche d'ozone a sans nul doute été la réalisation la plus importante dans la jeune histoire de la politique environnementale mondiale. La couche d'ozone est en voie de restauration, les pays industrialisés ont éliminé les chlorofluorocarbones (CFC) et les halons — les deux principales substances qui appauvrissent la couche d'ozone — et nombre de pays en développement sont largement en avance par rapport au calendrier du Protocole de Montréal, qui leur laisse jusqu'en 2010 pour atteindre cet objectif.

Nombre d'acteurs nationaux et internationaux ont contribué au succès du Protocole de Montréal, notamment le Fonds mondial pour l'environnement (FEM). Le rôle joué dans la protection de la couche d'ozone est l'un des principaux résultats à mettre au crédit du Protocole. En tant que source de l'aide financière pour l'élimination des substances qui appauvrissent la couche d'ozone en Russie et dans 18 autres pays à économie en transition, le FEM a permis à ces pays de respecter le même calendrier strict que celui applicable aux pays industrialisés. Les projets ont généralement été réalisés avec un ferme appui et une forte participation des pays eux-mêmes, ceux-ci se rendant compte qu'il était de leur intérêt de cesser d'utiliser les produits chimiques interdits dans les pays industrialisés. Lorsque, inévitablement, des problèmes techniques sont apparus, ils ont été réglés dans un esprit de coopération, le transfert de technologie jouant un grand rôle à cet égard.

Le rôle du FEM dans le financement de la protection de la couche d'ozone dans ces pays témoigne de la marge de manœuvre dont il dispose pour aller au-delà de sa mission de mécanisme financier des conventions mondiales sur l'environnement. Dans la même optique, il a aussi soutenu des projets intéressants les changements climatiques, veillant à une exécution compatible avec les mandats au titre de la Convention-cadre, mais n'entrant pas dans le cadre de ceux-ci.

L'histoire du FEM est à maints égards étroitement associée à celle de la protection de la couche d'ozone, même sans tenir compte de sa participation au financement de projets ayant cet objectif. Les négociations intergouvernementales qui ont débouché sur la phase pilote du FEM, se sont déroulées parallèlement à celles concernant la création du Fonds multilatéral et des principes communs sont reflétés dans les deux accords. Par exemple, ils mentionnent tous deux le principe selon lequel des fonds doivent être fournis pour couvrir les coûts supplémentaires ou « marginaux » encourus pour protéger l'environnement mondial, l'idée étant que la croissance des pays en développement ne doit pas être pénalisée par des dépenses ne pouvant se justifier par l'intérêt national. Tirer parti des institutions existantes, essentiellement la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE, pour élaborer et mettre en oeuvre les projets est un autre principe commun. Les conseillers scientifiques et techniques exercent une fonction importante dans les deux systèmes et, dans les deux cas, les donateurs négocient la fourniture de ressources sur un cycle d'environ quatre années.

L'évolution du FEM a été déterminée à certains égards par les réactions au Fonds multilatéral. Une différence tient à la structure de gouvernance : le Fonds multilatéral fonctionne selon le principe appliqué dans le système des Nations Unies, à savoir un pays, un vote, alors que le FEM a un système de double majorité, qui reflète

les intérêts des donateurs comme des bénéficiaires. Une autre distinction, découlant des négociations du FEM, a été la volonté d'éviter une prolifération de fonds à vocation unique. L'expérience nous a appris que les problèmes mondiaux d'environnement sont souvent difficiles à traiter isolément : par exemple, il nous été demandé de contribuer au remplacement des hydrofluorocarbones (HFC) — produits chimiques qui ont été introduits pour se substituer aux substances appauvrissant la couche d'ozone dans la réfrigération et qui malheureusement sont apparus comme contribuant aux changements climatiques. L'aptitude à envisager de façon transversale les problèmes mondiaux d'environnement — notamment les interactions entre les changements climatiques et la biodiversité et les changements climatiques et la désertification — apparaît comme l'une des caractéristiques les plus intéressantes de la politique mondiale en matière d'environnement.

Le vingtième anniversaire du Protocole de Montréal coïncide avec un intense débat international sur les moyens de réduire les gaz à effet de serre et de stabiliser les changements climatiques. Au moment où le monde célèbre le succès de cet accord, les enseignements tirés de sa mise en oeuvre doivent guider la recherche par la communauté mondiale d'un nouvel accord sur les changements climatiques au-delà de 2012, lorsque les engagements initiaux du Protocole de Kyoto viendront à expiration. Comme cela a été le cas durant la négociation du Protocole de Montréal, des groupes d'intérêt particuliers prétendent que les réglementations visant à limiter les changements climatiques auraient des incidences économiques négatives, certains mettant en avant les incertitudes scientifiques pour retarder toute action, alors que de nombreux politiciens sont prêts à s'accommoder des dommages à long terme dus aux changements climatiques plutôt que d'accepter les conséquences à court terme des mesures destinées à les éviter.

La convergence de la science et de la diplomatie dans l'élaboration de la politique de l'ozone — et des mesures sociales ultérieures — témoigne d'une entente sans précédent entre les scientifiques, les gouvernements, l'industrie et la société civile. Avec le Protocole de Montréal et la Convention de Vienne a aussi été appliqué pour la première fois le « principe de précaution », en vertu duquel une action est engagée sans une totale certitude scientifique pour empêcher qu'un problème émerge ne devienne une crise. Les accords se fondent également sur le principe d'une « responsabilité commune mais différenciée » — reconnaissant que (comme pour les gaz à effet de serre) les pays en développement ont peu contribué au problème et doivent en conséquence faire l'objet d'un traitement particulier, même si toutes les nations sont responsables de la protection de la couche d'ozone (et des biens publics mondiaux). En outre, c'est la première fois que, par le biais du Fonds multilatéral, une aide financière est fournie aux pays en développement pour faciliter la mise en oeuvre des engagements qu'ils ont pris en vertu des accords, cette pratique ayant été reprise dans les accords sur les changements climatiques comme dans ceux sur la biodiversité.

Une fois encore, les gouvernements (des pays développés et en développement), les scientifiques, l'industrie et les ONG sont invités à convenir d'un nouveau pacte, cette fois pour éviter la grave menace que représentent les changements climatiques. D'aucuns estiment que la conclusion de l'Accord de Montréal a été facilitée par l'impulsion politique donnée par les Etats-Unis, qui (comme c'est le cas pour les gaz à effet de serre) étaient le plus gros émetteur de substance chimiques appauvrissant la couche d'ozone. L'histoire se répètera-t-elle?