



Assemblée générale

Distr. générale
22 décembre 2010
Français
Original : anglais

Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable

Deuxième session

7-8 mars 2011

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

**Progrès réalisés et lacunes restant à combler
au niveau de la mise en œuvre des textes issus
des grands sommets relatifs au développement durable,
et analyse des thèmes de la Conférence**

Objectif et thèmes de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable

Rapport du Secrétaire général

Résumé

On examine dans le présent rapport les deux thèmes de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable – l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, et le cadre institutionnel du développement durable – en relation avec l'objectif de renouvellement de l'engagement politique en faveur du développement durable, d'examen des progrès réalisés et des lacunes restant à combler et d'analyse des problèmes nouveaux et émergents. L'hypothèse de travail est que le développement durable, avec chacun de ses trois piliers qui se soutiennent mutuellement, est l'objectif général de la communauté internationale depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992. Ainsi, la question posée ici est de savoir comment une réflexion sur l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté et sur le cadre institutionnel du développement durable permettrait d'accélérer les progrès dans la réalisation de l'agenda du développement durable. Les principaux enseignements dégagés sont les suivants :

* A/CONF.216/PC/6.



a) Quel que soit le niveau de développement atteint, les pays suivent effectivement des politiques et programmes qui leur sont propres et qui sont compatibles avec l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté;

b) De plus en plus de pays tentent de recadrer leur politique de développement dans l'esprit de l'économie verte, notamment par des stratégies de croissance « sobre en carbone »;

c) L'effet conjugué de ces deux tendances n'aboutit pas encore à des changements dans les modes de production et de consommation à l'échelle qu'il faudrait pour résoudre ces problèmes;

d) En choisissant rapidement des solutions « sans regrets » qui permettent de dégager à court terme des avantages appréciables, on pourrait améliorer la confiance et l'adhésion accordées à la notion d'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté;

e) La question de savoir si les pays pourront dégager de leur adoption de l'économie verte des avantages sur le plan de l'élimination de la pauvreté dépendra souvent de la préservation et de l'intensification des dépenses sociales classiques consacrées à la santé publique, à l'éducation et à un soutien sélectif des revenus des pauvres;

f) Pour que les politiques de promotion de l'économie verte donnent des résultats sociaux favorables, il est indispensable d'améliorer le fonctionnement des institutions;

g) Le passage à l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté concerne tout autant un changement structurel des institutions régissant le fonctionnement de l'économie à différents niveaux que le changement technologique;

h) Depuis la Conférence de Rio, qui a fait date, le cadre institutionnel du développement durable s'est élargi mais il continue à souffrir d'un manque de coordination et de cohérence qui retarde l'accomplissement intégral de son potentiel; il est urgent de résoudre ce problème.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Comment une économie verte peut-elle contribuer au développement durable et à l'élimination de la pauvreté?	4
A. Le contexte et le concept	4
B. La contribution de l'économie verte à la croissance et à d'autres objectifs économiques.	6
C. Les effets possibles d'une économie verte sur l'élimination de la pauvreté, les moyens d'existence et les indicateurs sociaux	13
D. Contributions de l'économie verte aux objectifs environnementaux et problèmes à prévoir	22
III. Le cadre institutionnel du développement durable	25
A. Les moyens de renforcer le cadre institutionnel du développement durable	26
B. Le cadre général	29
C. La gouvernance du pilier environnemental	30
D. La gouvernance des piliers économique et social du développement durable	33
IV. Orientations futures	34

I. Introduction

1. Rappelant la résolution 64/236 de l'Assemblée générale, le présent rapport offre une vue d'ensemble de l'objectif de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable – susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable, évaluer les progrès réalisés et les lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre et relever les défis qui se font jour – ainsi que les deux thèmes de la Conférence : l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté et le cadre institutionnel du développement durable.

2. Le présent rapport est à lire parallèlement au rapport de synthèse (A/CONF.216/PC/8) établi à partir des réponses au questionnaire communiquées par les États Membres, les grands groupes et les organismes des Nations Unies, qui analyse l'objectif de la Conférence, les progrès et les lacunes, et les nouveaux défis ainsi que les deux thèmes.

3. La méthode appliquée dans le présent rapport est d'examiner l'objectif de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable dans l'optique de ces deux thèmes. La question posée est la suivante : comment une réflexion sur les deux thèmes peut-elle aider à accélérer les progrès sur chacun des trois piliers du développement durable, et à aller vers une plus grande convergence entre ces trois piliers? Comment cela peut-il aider à réaliser l'objectif d'un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable?

II. Comment une économie verte peut-elle contribuer au développement durable et à l'élimination de la pauvreté?

A. Le contexte et le concept

4. Le développement durable privilégie à tous les niveaux une démarche, dans la décision, qui est synthétique, équitable et de longue portée. La notion ne privilégie pas seulement une forte performance économique mais aussi l'équité entre générations et dans chaque génération. Elle repose sur l'intégration et une analyse équilibrée des objectifs sociaux, économiques et environnementaux dans les décisions publiques ou privées.

5. Le concept d'économie verte est centré sur l'intersection de l'environnement et de l'économie. Cette idée rappelle la Conférence tenue à Rio en 1992 sur l'environnement et le développement. Avant cette conférence, le discours dominant évoquait les arbitrages nécessaires entre les objectifs économiques et les objectifs environnementaux. La Conférence de Rio a beaucoup fait pour montrer l'importance des synergies. Le Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg en 2002, a privilégié le pilier social, tout en rappelant que si le progrès économique facilite souvent le progrès social, ce lien n'est pas automatique, et qu'en fin de compte le développement économique n'est pas autre chose qu'un moyen d'améliorer le bien-être de l'humanité. Les Conférences de Rio et de Johannesburg ont aidé à faire mieux comprendre l'importance de la santé des écosystèmes et d'un environnement salubre pour assurer ces progrès au profit des générations présentes et futures.

6. Malgré les progrès accomplis depuis la Conférence de Rio, il est devenu manifeste que l'économie mondiale, reposant sur les modes actuels de consommation et de production, entraîne de lourdes pressions sur beaucoup d'écosystèmes, souvent d'importance critique pour la vie. En même temps, alors que le PIB mondial a augmenté de près de 60 % depuis 1992, l'extrême pauvreté persiste dans beaucoup de régions du monde.

7. La mondialisation s'est beaucoup accélérée au cours des 20 dernières années, et la production et la consommation, dans les diverses régions du monde, sont liées de façon toujours plus étroite aux réseaux internationaux du commerce, de l'investissement et de la production. La mondialisation a entraîné des avantages énormes pour les habitants des pays développés comme des pays en développement. Des centaines de millions de gens sont sortis de la pauvreté, dans une large mesure en produisant pour les marchés mondiaux des biens et des services peu coûteux. Pourtant, tous n'ont pas également profité de ce processus, beaucoup n'en ont profité que très peu, et beaucoup d'autres pas du tout. Mais cette évolution continue et de plus en plus de pays se trouvent entraînés dans son mouvement d'ensemble.

8. Alors qu'une prospérité grandissante permet à des pays de résoudre certains problèmes environnementaux, la mondialisation et l'augmentation de la population et des activités économiques ont continué à aggraver certains autres problèmes. Le changement climatique, l'appauvrissement de la biodiversité, la perturbation grave du cycle de l'azote figurent parmi les problèmes mondiaux de plus en plus graves.

9. La principale difficulté, pour l'humanité, actuellement, est de poursuivre l'élimination progressive de la pauvreté et le développement, mais en changeant de vitesse. Les pays développés doivent réduire leur empreinte écologique aussi rapidement et aussi largement que possible tout en préservant les progrès du développement humain. Les pays en développement doivent continuer à relever le niveau de vie de leur population tout en restreignant l'augmentation de leur empreinte écologique, et en reconnaissant que l'élimination de la pauvreté doit rester prioritaire. Ce problème va donc de pair avec l'objectif d'une prospérité partagée.

10. C'est dans ce contexte que le concept d'économie verte dans le cadre du développement durable et l'élimination de la pauvreté devient tout à fait pertinent. Ce concept devient une façon de voir et de saisir les possibilités de réaliser à la fois les objectifs économiques et environnementaux. Une autre notion assez proche, celle de croissance verte, a suscité un intérêt d'abord dans la région de l'Asie et du Pacifique et plus récemment à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

11. Il est largement admis qu'une croissance économique menée sur un large front est et continue à être le moyen le plus efficace de l'élimination de la pauvreté. En même temps, on comprend bien qu'au XXI^e siècle la croissance devra être associée à une utilisation de l'énergie et des ressources naturelles beaucoup moins intense et à une pollution bien moins lourde que par le passé. C'est ce que saisit la notion de croissance verte, que la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique définit comme la croissance qui « privilégie un progrès économique durable sur le plan de l'environnement pour favoriser un développement socialement inclusif à faible consommation de carbone » (voir

<http://www.greengrowth.org>). La définition de l'OCDE est similaire mais privilégie l'investissement vert comme « moteur de la croissance économique »¹.

12. La question de l'étendue et de l'importance des synergies qui rapprochent l'environnement et l'économie et des possibilités de solutions « sans regrets » est une question empirique, une question que divers organes internationaux, centres de réflexion et gouvernements s'attachent non sans peine à résoudre. On peut citer ici l'initiative du PNUE sur la « croissance verte ».

13. Alors que les travaux sur une économie verte, à ce jour, ont particulièrement privilégié l'internalisation des externalités environnementales dans les prix, de façon à émettre des signaux de prix corrects aux producteurs et aux consommateurs, les politiques d'économie verte vont bien au-delà de « la détermination de prix justes ». Si ce n'était pas le cas, il est peu probable que la notion d'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté réponde à l'ambition d'une modification fondamentale des modes de consommation et de production de façon à ce qu'ils se placent sur une trajectoire tenable à terme. Les gouvernements ont à cet égard un rôle critique à jouer en finançant les investissements verts dans la recherche-développement et l'équipement, et en créant des conditions favorables à des investissements verts de la part du secteur privé et à un développement dynamique des secteurs de la croissance verte. Les gouvernements ont également un rôle crucial à jouer pour s'assurer que les politiques d'économie verte ne sont pas contraires à l'emploi et à la génération de revenus pour les pauvres et les groupes vulnérables.

14. Beaucoup d'États Membres (comme l'Inde) ont fait observer que l'économie verte ne saurait supplanter ou remplacer le développement durable, mais que cette notion doit plus justement être comprise comme un moyen de réaliser la finalité du développement durable. L'Inde et d'autres pays ont souligné également que l'économie verte devait préserver « une ample flexibilité et une marge de manœuvre, pour les autorités nationales, de façon qu'elles fassent leur propre choix et définissent leur trajectoire de développement durable en fonction des circonstances et des priorités nationales ». Alors que ces formules aident à préciser la relation entre les deux concepts, seule l'expérience pratique démontrera l'efficacité des stratégies, politiques et mesures d'économie verte comme accélérateurs du développement durable.

B. La contribution de l'économie verte à la croissance et à d'autres objectifs économiques

15. Au XX^e siècle, la consommation totale de matières premières a augmenté sans cesse; les améliorations régulières des rendements et des techniques de lutte contre la pollution n'ont cependant pas été assez importantes pour compenser l'effet de l'augmentation de la taille de l'économie mondiale². On considère désormais largement comme nécessaire l'adoption d'un système de production et de consommation n'imposant qu'une pression bien moindre sur les stocks de

¹ OCDE, « Une stratégie pour la croissance verte », 2010, consultable sur le site http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_34893_43783465_1_1_1_1,00.html.

² Fridolin Krausman *et al.*, « Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century », *Ecological Economics*, vol. 68, n° 10 (2009).

ressources naturelles et sur l'environnement. L'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté va dans ce sens. Cette notion, si elle est prometteuse, soulève également de redoutables problèmes; ces deux aspects sont décrits ici en ce qui concerne à la fois la croissance et l'économie.

16. On comprend de mieux en mieux les risques qu'entraîne l'actuel modèle économique, mais cette compréhension meilleure se produit au moment où beaucoup de pays en développement sont sur le point de réaliser des investissements majeurs dans la création d'équipements énergétiques, de transport, de traitement des déchets, d'adduction d'eau et d'assainissement, et où une croissance économique soutenue est considérée comme d'importance critique pour la transition au développement. La notion d'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté permettra-t-elle aux pays en développement de réaliser cette transition tout en posant les bases d'un développement humain de qualité pour les générations futures?

17. Au niveau mondial, la principale question est de savoir comment le passage à une économie verte retentirait sur les taux de la croissance mondiale et sur la composition de celle-ci. La croissance verte serait-elle une croissance plus lente, simplement une croissance d'un type différent, ou peut-être même un progrès plus rapide vers la réalisation d'autres objectifs de développement humain – qu'ils se traduisent ou non en une croissance du PIB telle que celle-ci est habituellement mesurée³? S'il y a des « gagnants » et des « perdants » dans le passage à l'économie verte, qui seront-ils et comment les gouvernements pourront-ils gérer cette transition?

Les perspectives de croissance verte

18. Les partisans de la croissance verte font valoir qu'une stratégie d'économie verte privilégierait des secteurs qui ont été parmi les plus dynamiques tant pour la croissance que pour la création d'emplois. Par exemple, diverses études ont bien montré que certains sous-secteurs du secteur énergétique, ceux des énergies renouvelables telles que l'énergie éolienne et solaire, dans les pays développés comme dans les pays en développement, connaissent une croissance exponentielle. Permettre à ces secteurs « verts » de connaître une croissance rapide produirait un double dividende, c'est-à-dire serait à la fois bénéfique pour l'environnement et pour le développement. Les instruments de l'économie verte tels que les investissements dans la préservation et la restauration du capital naturel contribueraient directement à la croissance par des améliorations de productivité (par exemple dans l'agriculture) et par l'ouverture de nouvelles possibilités de génération de revenu (par exemple par une amélioration des services écosystémiques).

19. Plusieurs secteurs économiques sont souvent mentionnés comme candidats à ce statut de « secteurs verts » : la santé publique, l'éducation, l'activité culturelle et d'autres services, les énergies renouvelables et les techniques connexes, l'investissement d'économie des ressources et de l'énergie, et l'investissement dans le patrimoine naturel. Dans la mesure où il existe une possibilité de croissance concentrée dans ces secteurs, avec une diminution concomitante de la croissance des activités à forte intensité énergétique consommant beaucoup de ressources naturelles, il en résulterait un changement fondamental de la nature de la croissance

³ Joseph Stiglitz *et al.*, « Rapport de la Commission sur la mesure du progrès économique et social », consultable sur le site : http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_français.pdf.

économique. Comme la production et les échanges de services ayant peu d'effet sur l'environnement ont augmenté avec la mondialisation, ces services offriraient également des possibilités non classiques pour les pays en développement de trouver, en dehors de l'industrie manufacturière, des marchés où ils pourraient se spécialiser, augmenter leur activité et réaliser ainsi une croissance économique forte.

20. En pratique, on ne connaît pas avec certitude les effets sur la croissance économique à long terme des changements structurels du type que suppose la notion d'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté. Des simulations à long terme de certaines versions du modèle d'économie verte ont commencé à être entreprises, mais on est encore au tout début des recherches. Les analyses ont été plus complètes dans des domaines précis tels que les mesures d'atténuation du changement climatique. Certains modèles donnent à conclure que les politiques d'atténuation des effets du changement climatique pourraient se traduire par une croissance à long terme du PIB mondial par rapport à la situation actuelle laissée sans changement, à la faveur par exemple d'une augmentation des investissements consacrés à la production propre d'énergie et à l'innovation technologique induite par elle. D'autres modèles laissent attendre une réduction légère du PIB au milieu du siècle si les gaz à effet de serre se stabilisent⁴. Dans un cas comme dans l'autre, ne rien faire entraînerait des coûts qu'il faudrait bien prendre en considération. Selon le PNUE, la simple élimination des subventions sur les combustibles fossiles aurait pour effet de réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale de pas moins de 6 % et conduirait à une augmentation de 0,1 % du PIB mondial⁵.

21. L'expérience montre que certains instruments bien précis, figurant dans l'ensemble de mesures de développement de l'économie verte, se traduiraient par un taux de croissance inchangé ou même plus élevé, avec une amélioration de l'environnement. Les évaluations faites de la réforme de la fiscalité écologique, surtout dans les pays développés, donnent à penser que dans un certain nombre de situations on pourrait obtenir une amélioration de l'environnement à un coût nul ou négatif pour l'emploi et la croissance. L'Inde a récemment institué un impôt sur le carbone de 50 roupies indiennes (soit un dollar) par tonne de CO₂ sur le charbon extrait dans le pays ou importé. Les recettes produites par cet impôt vont à une caisse de l'énergie propre, qui investit les fonds recueillis dans des entreprises ou des recherches dans le domaine des technologies énergétiques propres⁶. Plus généralement, les modalités de la répartition des recettes provenant de la fiscalité écologique pourront avoir un important effet sur la croissance, l'emploi et même l'équité.

Économie verte, changement structurel et croissance

22. Du point de vue d'un pays donné, le souci de la croissance peut résulter d'une modification prévisible de la demande mondiale, qui risque de délaissier les marchandises à forte intensité énergétique ou utilisant beaucoup de ressources

⁴ Nicholas Stern, *The Global Deal : Public Affairs*, 2009, chap. 3, New York.

⁵ UNEP : « A brief for policymakers on the green economy and Millennium Development Goals », septembre 2010.

⁶ Indian Ministry of Environment and Forests (2010), « India: taking on climate change. Post-Copenhagen domestic actions ». New Delhi. Accessed on 19 October 2010 at <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/content/india-taking-climate-change-post-copenhagen-domestic-actions>.

naturelles dans la production desquelles se spécialisent certains pays en développement, pour s'orienter vers des produits et secteurs verts, où ces pays risquent de ne pas être compétitifs.

23. La question de savoir si tel ou tel pays sera en mesure d'attirer des investissements dans certains secteurs « verts » est une question empirique, et la réponse dépendra du pays. Il n'y a pas *a priori* de raison pour que des pays qui ont du mal à attirer des investissements intérieurs ou étrangers vers les secteurs traditionnels fassent mieux s'agissant des secteurs « verts ». Cela pourrait cependant être le cas si les secteurs verts en question emploient de façon plus intensive les facteurs productifs que possède en abondance le pays en question, mais les diverses politiques suivies par le pays sont également d'importance critique pour les perspectives d'investissement. L'attrait d'un pays donné est généralement plus grand là où la politique suivie récompense l'investissement vert, comme c'est le cas par exemple des règles relatives au rachat de l'électricité produite au moyen des énergies renouvelables⁷.

Réduire la fracture technologique

24. On exprime aussi généralement une autre préoccupation, à savoir qu'une économie verte, du fait qu'elle stimule des technologies qui sont actuellement maîtrisées surtout par des pays développés, désavantage les pays en développement, qui appliquent des technologies classiques. Les pays riches sont mieux à même de financer et de soutenir la recherche-développement et cela entraîne également une déperdition de compétitivité des pays en développement dans les principales industries « vertes », ce qui ne fait qu'élargir la fracture technologique. Cette crainte risque bien d'être renforcée par les résultats d'un exercice de simulation sur modèle qui prédit en effet que les pays qui se mettent rapidement aux industries sobres en carbone telles que la valorisation des énergies renouvelables ne manquent pas d'en retirer des avantages⁸.

25. Il est probablement nécessaire, à ce stade, de distinguer entre plusieurs groupes de pays. Certains pays en développement offrent des contre-exemples. Par exemple, le Brésil est en pointe pour ce qui est de la recherche et de la production de biocarburants, tandis que la Chine l'est pour ce qui est de la recherche, du développement et du déploiement des techniques du charbon propre. Dans le secteur des énergies renouvelables, la répartition des brevets entre les pays développés et les pays en développement fait apparaître un tableau nouveau, où certains pays en développement deviennent des innovateurs importants.

26. Alors que les pays qui ne sont pas parmi les innovateurs dans les technologies vertes ne profiteront pas des rentrées financières associées, ils profiteront néanmoins de l'avènement de ces technologies en tant qu'utilisateurs, si la concurrence entre les innovateurs et le déploiement rapide des technologies entraînent un abaissement des coûts et rendent l'adoption de ces nouvelles techniques toujours moins coûteuse. Il est donc d'importance critique d'assurer une saine compétition sur les marchés des technologies vertes, et les politiques de la concurrence peuvent y contribuer.

⁷ Voir ONU, Département des affaires économiques et sociales (2009), A global Green New Deal for climate, energy, and development, décembre 2009.

⁸ Modélisation économique effectuée par le Cambridge Centre for Climate Change Mitigation Research, qui donne à penser que les pays qui passent rapidement aux technologies vertes ont d'intéressantes possibilités d'établir leur compétence technologique dans ce secteur.

27. S'agissant des droits de propriété intellectuelle, un régime mondial de l'économie verte serait susceptible de promouvoir un développement plus rapide des technologies vertes par une collaboration prévoyant la mise en commun de ces techniques. Plusieurs propositions ont été avancées dans les négociations sur le climat, qui pourraient servir de base à des progrès à cet effet – depuis le modèle du centre d'innovation assorti de réseaux, accepté à Cancún au titre du mécanisme pour les technologies relatives au changement climatique jusqu'à un régime de la propriété intellectuelle facilitant l'accès aux technologies et leur utilisation par d'autres pays.

L'économie verte et les pays fortement dépendants des ressources naturelles

28. Une des visées essentielles de l'économie verte est la découverte de « prix justes », c'est-à-dire qui intègrent aussi complètement que possible les effets externes environnementaux dans les prix du marché, en particulier les cours des ressources naturelles. Cela implique par exemple l'élimination des subventions, souvent néfastes pour l'environnement. Le résultat est une augmentation des cours de produits primaires tels que le pétrole, le gaz et les produits minéraux, au moins à court terme. Les pays qui sont des importateurs nets de ces matières premières peuvent craindre que les cours élevés n'étouffent leur croissance économique. Cela explique en partie qu'ils cherchent à réduire leur dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles.

29. Les pays qui exportent des ressources naturelles ont de leur côté leurs propres soucis, qui sont l'image symétrique de ceux des importateurs nets – à savoir qu'un changement majeur, entraînant un abandon progressif des combustibles fossiles à long terme, compromettrait leurs perspectives de croissance à moins que ces pays ne soient capables de diversifier leur économie avec succès dans l'intervalle. Une analyse de ce scénario récemment effectuée par l'Agence internationale de l'énergie (AIE) donne à penser cependant que les grands pays producteurs de pétrole ne seraient exposés qu'à une faible réduction de leurs recettes prévues jusqu'en 2030 dans un scénario visant à ne pas dépasser 450 ppm de CO₂ dans l'atmosphère, par rapport au scénario de la poursuite des activités à l'identique⁹.

L'économie verte et la politique commerciale

30. Une autre filière par laquelle le passage à une économie verte risquerait d'affecter la croissance de certains pays est l'arrivée d'un « protectionnisme vert » – si par exemple l'économie mondiale devait acquérir, à diverses vitesses différentes, une coloration nettement écologique et si cela devait amener des restrictions sur le commerce international par l'imposition unilatérale de normes ou d'ajustements des prix à la frontière, l'essentiel de l'impact tombant vraisemblablement sur les pays en développement. Faute de pouvoir se conformer à des normes plus rigoureuses (en particulier dans leurs petites et moyennes entreprises), ces pays risqueraient de perdre des parts de marché. Une réduction de leur capacité d'exporter pourrait se traduire par un amenuisement de leur croissance et par la destruction d'emplois, ou encore par une détérioration de leur balance commerciale.

⁹ Propos tenus par Fatih Birol, Directeur de l'Agence internationale de l'énergie sur les perspectives mondiale de l'énergie 2009 : <http://www.cphpost.dk/news/commentary/142-commentary/47537-450--147.html>.

31. En pratique, des dispositifs facultatifs d'écoétiquetage et de certification animés par le marché sont plus courants que les normes et labels prescrits par les pouvoirs publics. Deux régimes de ce type, parmi les plus avancés, concernent les bois tropicaux et le café. Ces régimes peuvent entraîner une discrimination contre les producteurs qui n'ont pas accès aux techniques de pointe et aux savoir-faire les plus développés, et également jouer contre les petits producteurs, pour qui le coût fixe de la certification peut constituer un obstacle¹⁰. Les activités des autorités, s'agissant de ces dispositifs, ont consisté principalement à aider les petits producteurs des pays en développement pour faciliter leur participation¹¹.

32. Les subventions écologiques, si elles peuvent jouer un rôle important dans la constitution de capacités productives locales et dans la promotion des investissements dans certains secteurs verts, peuvent également fausser les échanges. Si l'on considère ces subventions sous le prisme de l'OMC, et en particulier en fonction de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), on peut éviter la prolifération de mécanismes qui faussent les échanges et qui conduisent à l'échelle mondiale à des inégalités, en particulier quand on sait que réformer ces subventions est très difficile, notamment celles qui sont accordées dans le secteur agricole. Cependant, cela risque de limiter la marge de manœuvre d'une promotion sélective des secteurs qui contribuent au passage à une économie verte.

33. L'analyse de la compatibilité d'une subvention publique avec les règles de l'Organisation du commerce est une tâche complexe qui nécessite une évaluation détaillée de la mesure, de son application et de ses effets sur le marché. L'Accord SMC n'interdit pas les subventions, mais introduit des disciplines contre celles qui faussent le commerce; il interdit les subventions à l'exportation et les subventions sur le contenu local; en outre, les subventions dont il peut être prouvé qu'elles lèsent l'industrie d'un autre membre de l'Organisation mondiale du commerce peuvent être contestées en vertu de l'Accord.

34. On trouve une illustration de ce problème dans le secteur des biocarburants. Le faible niveau des échanges internationaux de biocarburants est généralement attribué au fait que la plupart des pays subventionnent leur production et leur consommation intérieures de ceux-ci¹². Les principaux pays producteurs de biocarburants¹³ aident par des fonds publics la production et l'utilisation des biocarburants à toutes les phases de la filière. Des réductions sur l'impôt sur les carburants sont souvent le moyen utilisé par les gouvernements pour apporter une aide à ce secteur, mais l'investissement y est également encouragé par des prêts bonifiés, par des garanties publiques sur les prêts accordés et par un soutien important aux efforts de recherche-développement.

¹⁰ CNUCED : « Rapport de la réunion spéciale d'experts sur l'économie verte : conséquences pour le commerce et le développement durable », Genève, 7-8 octobre, par. 22.

¹¹ The Netherlands Environmental Assessment Agency, « Role of Governments in multi-actor sustainable supply chain governance systems », 2010.

¹² Toni Harmer, *Biofuels subsidies and the law of World Trade Organisation*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Programme on agricultural trade and sustainable development, Issues Paper n° 20, 2009.

¹³ Brésil, Canada, Chine, États-Unis, Inde et Union européenne.

Comment gérer la transition? Le rôle des politiques suivies

35. L'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté comporte éventuellement des coûts de transition qui préoccupent beaucoup de pays. Les modifications apportées à la structure de l'économie nationale impliqueraient des ajustements à apporter à la structure de l'offre de capital et de travail. Par exemple, dans le cas d'une transition rapide à un système énergétique sobre en carbone, une partie du capital physique consacré à la production énergétique, risque de devenir obsolète ou redondante, ce qui entraînerait des coûts supplémentaires par rapport au scénario de la poursuite des activités à l'identique. Même dans le cas favorable où une économie verte se traduirait par une création nette d'emplois au niveau national, comment ces nouveaux emplois se révéleront-ils comparables en termes de qualifications requises et de rémunération à ceux qui auront été supprimés du fait du changement structurel? Que peut-on faire pour assurer rapidement le recyclage professionnel des travailleurs ayant perdu leur emploi à cette occasion?

36. Ces ajustements donnent un rôle majeur aux politiques visant à éviter les répercussions négatives sur la croissance économique, l'emploi et la lutte contre la pauvreté. Les pays sont diversement capables d'aborder ces ajustements et de supporter ces coûts qui sont particulièrement préoccupants pour les pays à faible revenu, où les crédits budgétaires font déjà l'objet d'une vive concurrence. Comment financer l'augmentation des investissements et des dépenses de protection sociale? Une solution consiste à utiliser la fiscalité écologique, qui dégage des recettes pouvant être utilisées pour couvrir le coût de ces ajustements si cette fiscalité est conçue de façon à ne pas aggraver encore le sort des pauvres.

37. Le passage à une économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté peut en partie être réalisé par des incitations marchandes qui internalisent les coûts environnementaux et encouragent l'activité de secteurs favorables à l'environnement, mais ce sont là des questions qui relèvent du choix des politiques suivies. Ce sont les gouvernements qui fixent les règles de fonctionnement des marchés favorisant les investissements écologiquement rationnels – par exemple par des incitations fiscales pour l'achat de véhicules à bon rendement d'utilisation du carburant ou de systèmes fonctionnant à l'énergie solaire. Le système actuel de subventions publiques implicites ou explicites peut également être repensé dans le sens des objectifs de développement durable.

38. Les pays en développement ont besoin d'augmenter leur taux de croissance, et cette croissance peut être de plus en plus orientée vers des investissements permettant d'économiser la consommation de carbone et d'améliorer les rendements énergétiques. Les possibilités de croissance dans le secteur des énergies renouvelables se présentent aussi bien aux pays développés qu'aux pays en développement, mais pour les saisir il faut souvent une intervention de l'État. Plusieurs organismes ont avancé des propositions similaires pour un « effort massif » qui serait financé par des ressources internationales de façon à augmenter l'échelle de l'exploitation des sources d'énergie renouvelable dans les pays en développement, de valoriser les économies d'apprentissage et d'avancer la date où la parité des coûts avec les combustibles fossiles sera obtenue¹⁴. L'intervention

¹⁴ Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 2009 (voir note 7 ci-dessus); Conseillers climatiques de la Deutsche Bank, GET-FIT; Greenpeace; Alliance pour les énergies renouvelables.

publique est également décisive pour l'investissement et l'infrastructure dans le secteur social. Si l'infrastructure utilise l'énergie de façon efficace et si l'investissement social est orienté vers l'éducation et la santé publique, le conflit entre l'activité économique ainsi engendrée et la protection de l'environnement restera limité.

39. La politique suivie joue également un rôle décisif dans la détermination de la trajectoire de croissance. L'investissement public d'équipement peut avoir pour effet de figer pour de nombreuses années les orientations de l'investissement privé, par exemple en développant un réseau routier ou ferré qui détermine les structures des transports et la localisation de l'industrie d'une façon qui sera bénéfique du point de l'environnement, ou au contraire néfaste.

40. L'État peut également choisir de stimuler l'investissement dans les technologies et secteurs verts dans le cadre d'une politique industrielle ou technologique délibérée, dans l'espoir que ces technologies deviendront à l'avenir d'importants éléments moteurs d'une nouvelle croissance.

41. Au niveau international, il faudra également apporter des changements aux institutions pour favoriser un passage à l'économie verte. Il est indispensable d'examiner comment les systèmes financiers, les marchés financiers et les règles du commerce international encouragent ou au contraire contrecarrent les investissements écologiquement rationnels et la croissance verte.

C. Les effets possibles d'une économie verte sur l'élimination de la pauvreté, les moyens d'existence et les indicateurs sociaux

42. À long terme, on estime qu'une trajectoire de développement ayant pour effet de limiter l'impact négatif sur l'environnement conduirait à une plus grande prospérité et à une réduction plus rapide de la pauvreté. Ce sont en effet les pauvres qui sont les plus touchés par des tendances telles que le changement climatique et la dégradation de l'environnement ou encore par des chocs tels que la pénurie alimentaire, de sorte que les modifications de l'économie susceptibles de diminuer ces risques ne pourront que profiter aux pauvres. Mais pour qu'une économie verte produise effectivement ces avantages, elle doit s'inscrire dans une évolution générale des systèmes de production et de consommation qui soit compatible avec le développement durable, dans une transition attentive aux besoins de développement de chaque pays. Quand on choisit des mesures visant à promouvoir le passage à une économie verte, l'élimination de la pauvreté et l'amélioration des niveaux de vie des plus vulnérables doivent retenir l'attention en priorité.

43. Les conséquences qu'aurait une économie verte pour l'élimination de la pauvreté et pour l'amélioration des niveaux de vie peuvent être analysées à différents niveaux. À un premier niveau, la modification du taux moyen de croissance économique d'un pays donné peut retentir sur sa capacité de réduire la pauvreté et d'améliorer les indicateurs sociaux. À un second niveau, les modifications structurelles d'une économie nationale peuvent affecter la création d'emplois et les besoins du marché du travail, et la capacité de chaque pays de faire face à des répercussions négatives est variable. À un troisième niveau, des politiques précises visant la mise en place d'une économie verte peuvent, par

l'obtention de moyens d'existence durables, par la création d'emplois supplémentaires et par d'autres effets améliorer la capacité de chaque pays de traduire sa croissance économique en une réduction effective de la pauvreté et une amélioration des indicateurs sociaux.

Effets possibles d'une modification des taux de croissance

44. Le passage à une économie verte peut se traduire par un ralentissement de la croissance moyenne dans certains pays ou groupes de pays, d'où le risque d'une aggravation de la pauvreté. Pour l'éviter, à un taux de croissance économique donné, il faut intensifier l'action menée pour réduire la pauvreté. Des politiques de redistribution des revenus sont susceptibles d'aider à atténuer les effets d'un ralentissement de la croissance sur les pauvres. Dans l'idéal, si l'économie du pays est suffisamment flexible, il se produira une modification de la répartition sectorielle de la croissance qui pourrait avoir un effet très appréciable de réduction de la pauvreté.

45. Indépendamment de la croissance économique, si les pays sont diversement à même de réduire la pauvreté c'est avant tout en raison de la politique sociale et des facteurs institutionnels qui leur sont propres, et notamment la répartition des actifs productifs. Cette répartition peut avoir des effets à long terme. Par exemple, il est établi que l'investissement dans l'enseignement primaire comporte des avantages en fait de réduction de la pauvreté et de croissance qui se concrétisent de nombreuses années après l'effort initial d'investissement.

46. Il existe entre pays des différences structurelles, même à niveau de revenu semblable, qui affectent la portée des politiques nationales de redistribution, et notamment la forme de la répartition du revenu national et la capacité institutionnelle et administrative de collecter l'impôt et d'assurer des transferts de revenus allant dans le sens de l'équité.

47. Il existe également des différences entre pays dans la façon dont les pauvres sont touchés par l'évolution des prix qui peut résulter d'une politique de « vérité des prix ». Les prix des denrées alimentaires sont particulièrement importants pour la sécurité alimentaire des pauvres. Si une politique de l'économie verte, dans l'agriculture, devait se traduire, même temporairement, par une hausse des prix des vivres, cela serait particulièrement préoccupant pour la situation des ménages à faible revenu et pour les pays qui sont des importateurs vivriers nets.

48. Au niveau de l'économie d'un pays, les relations quantitatives entre croissance et réduction de la pauvreté sont extrêmement variables. Manifestement il n'existe pas de solution « taille unique » pour réduire la pauvreté. Les politiques d'économie verte qui fonctionnent le mieux sont celles qui sont adaptées aux caractéristiques du pays et qui présentent une forte élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport au revenu.

Effets possibles des changements structurels sur la pauvreté

49. Au lendemain de la crise financière, plusieurs gouvernements ont adopté des plans de relance allant dans le sens de l'économie verte, et ces plans ont donné lieu à de nombreux débats sur leur potentiel de création d'emplois verts. Dans une situation où le chômage est élevé et où du capital est inemployé, un déficit budgétaire causé en partie par des dépenses consacrées à des investissements verts

pourrait se traduire par une création nette d'emplois et comporter des avantages pour la réduction de la pauvreté.

50. En particulier, le potentiel de création d'emplois de l'investissement dans les secteurs des énergies renouvelables a été évoqué. Selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), toutes les énergies renouvelables ont des élasticités de l'emploi notablement plus élevées que l'énergie fossile ou nucléaire par unité d'investissement, par unité de puissance installée ainsi que par produit unitaire. Les énergies renouvelables ont également tendance à moins concentrer l'emploi dans les phases de fabrication et d'installation des équipements, car les opérations d'entretien et de maintenance sont génératrices d'un effet plus durable sur l'emploi¹⁵.

51. Quand le capital et le travail sont pleinement utilisés, un investissement supplémentaire, dans l'équipement, les technologies ou les produits verts remplace nécessairement un autre investissement. Pour qu'un changement structurel allant dans le sens de l'économie verte se traduise par une création nette d'emplois, l'investissement dans les secteurs verts doit être effectué au détriment de secteurs qui sont à moindre intensité de travail. La question de savoir si c'est ou non le cas est une question empirique. Les résultats varieront d'un pays à l'autre, en fonction de ses structures économiques et des incitations associées aux politiques d'économie verte.

52. Les changements structurels causés par le passage d'un pays à une économie verte se traduiraient par des modifications de la composition et de la structure par qualification de la main-d'œuvre employée. Or, les qualifications professionnelles, à court terme, ne sont pas toujours facilement transférables d'un secteur à l'autre, et une modification de la demande de main-d'œuvre au profit des secteurs « plus verts » se traduirait par une situation où une fraction appréciable de la main-d'œuvre devrait être recyclée. En l'absence de capacités de formation suffisantes, les travailleurs ayant perdu leur emploi resteront en chômage ou devront se contenter d'un emploi peu qualifié. Des périodes même brèves de chômage et de perte du revenu peuvent se traduire par de longs épisodes de pauvreté et par la fermeture des perspectives (par exemple d'accès à l'éducation) pour les travailleurs à bas salaire et leur famille.

53. Les gouvernements seront plus ou moins en mesure de remédier aux conséquences négatives de ces modifications. Dans les pays développés, l'État providence s'efforce d'indemniser les revenus perdus par les travailleurs affectés par le processus d'ajustement, par exemple par une assurance chômage. Certains pays ont institué des dispositifs très efficaces de recyclage des travailleurs ayant perdu leur emploi. Mais dans la plupart des pays en développement ces mécanismes sont lacunaires ou inexistantes. La transition à une économie verte devra donc s'accompagner d'une forte composante sociale, prenant en compte les effets des ajustements sur les principaux indicateurs sociaux tels que l'accès à l'éducation, aux soins de santé et aux services de base.

¹⁵ OIT, « Global challenges for system available development: statistics for green jobs », background note, Conférence des Ministres du travail et de l'emploi du Groupe des Huit, tenue du 11 au 13 mai 2008 à Niigata (Japon).

Contribution des différentes politiques d'économie verte possibles à l'élimination de la pauvreté et au maintien des moyens d'existence

54. Des politiques de passage à l'économie verte ont nécessairement des conséquences sur les moyens d'existence, sur la répartition des revenus et sur d'autres indicateurs sociaux, cet effet s'exerçant par différentes voies et de différentes façons. Les politiques en question sont regroupées ici dans sept « filières » : mesures de relance verte; écoefficacité; marchés publics écologiques; investissement dans l'infrastructure durable; restauration et amélioration du capital naturel; vérité des prix; fiscalité écologique.

Filière 1

Plans de relance verte

55. Au lendemain de la crise financière mondiale, plusieurs pays ont fait figurer des dépenses « vertes » d'un montant appréciable dans leurs plans de relance. Indépendamment des avantages proprement environnementaux, cette relance « verte » a en effet paru présenter des avantages sous forme de création d'emplois plus importants que ce qui aurait résulté de mesures « traditionnelles » engageant des dépenses d'un même montant.

56. La Chine, les États-Unis et la République de Corée figurent parmi les pays où les plans de relance ont une importante composante écologique. Pourtant, dans beaucoup de pays en développement, ce choix ne s'est pas présenté, ces pays n'ayant pas la marge de manœuvre politique suffisante pour mener des politiques économiques anticycliques, encouragés qu'ils sont par les institutions financières internationales et par les marchés financiers à privilégier l'orthodoxie macroéconomique dans leur politique économique¹⁶. En outre, dans certains pays en développement, une augmentation de la dette publique aggraverait les conditions qui leur sont faites sur le marché des capitaux, selon les effets macroéconomiques de la relance et selon son potentiel de création d'une capacité supplémentaire de remboursement de la dette.

57. Enfin, que se passe-t-il quand les fonds de relance verte sont épuisés? L'effet sera-t-il durable sous forme du développement de secteurs verts nouveaux et dynamiques? Des indications en provenance des États-Unis donnent à penser qu'un plan de relance comportant des dépenses dans le secteur des énergies renouvelables a créé en grand nombre des entreprises à vocation locale d'installation de panneaux solaires dans l'ensemble du pays¹⁷. Mais ces entreprises pourront-elles survivre si les politiques suivies deviennent moins favorables?

Filière 2

Écoefficacité

58. L'écoefficacité – c'est-à-dire l'utilisation rationnelle des ressources naturelles pour la production – est un principe adopté dans beaucoup de secteurs industriels et c'est un élément standard figurant dans la plupart des définitions de l'économie verte. L'écoefficacité est un concept qui relève de la logique de l'entreprise – il

¹⁶ Voir *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2009 : promouvoir le développement, sauver la planète*, publication des Nations Unies, numéro de vente F.09.II.C.I.

¹⁷ Voir <http://businessjournalism.org/2010/10/10/dig-into-green-stimulus-monies-to-find-the-local-impact/>.

s'agit d'améliorer les procédés de production, mais uniquement si cela améliore la situation de fond de l'entreprise. En internalisant les externalités, la politique fiscale ou d'autres mesures de politique économique peuvent inciter l'entreprise à adopter des mesures d'efficacité. L'efficacité ne s'occupe pas directement de l'aspect social. L'utilisation plus efficace des ressources peut donner lieu à des avantages indirects; c'est le cas par exemple quand les ressources en eau libérées par une meilleure utilisation de l'eau par les entreprises deviennent disponibles pour d'autres usages, ou quand de meilleures modalités de gestion des déchets ou la réutilisation de facteurs de production réduit la pollution engendrée.

Filière 3

Marchés publics écologiques

59. Les politiques de consommation et de production écologiquement rationnelles impliquent que la passation de marchés ne doit pas négliger la dimension écologique. Les pratiques des gouvernements en matière de marchés publics visent de plus en plus à orienter le marché vers la production de produits et de services ménageant l'environnement et socialement acceptables. Beaucoup de pays développés ou en développement utilisent les marchés publics pour poursuivre directement des objectifs sociaux¹⁸.

60. Du point de vue de la réduction de la pauvreté et de la préservation des moyens d'existence, des marchés publics soucieux du développement durable présentent essentiellement des avantages et des risques pour les producteurs des pays en développement. Dans les marchés publics, le souci des effets environnementaux et sociaux de la production peut être bénéfique si les produits et les services produits par les pauvres et les groupes vulnérables de la population ont ainsi accès à des marchés sur lesquels, autrement, ils ne seraient pas compétitifs. Les produits de l'agriculture durable entrent dans cette catégorie. Un autre cas de figure où des avantages manifestes vont aux populations pauvres est celui où les règles des marchés publics contribuent à une gestion plus écologique des ressources naturelles dont ces populations dépendent (c'est le cas par exemple du bois d'œuvre certifié par le Forest Stewardship Council).

61. En revanche, une réglementation plus rigoureuse risque de léser les producteurs de pays en développement si elle se traduit par de nouveaux obstacles au commerce, dans le cas par exemple des pays où la structure industrielle comporte des industries « sales » ou dont les petites et moyennes entreprises ont du mal à se conformer aux normes nouvelles. La certification collective des produits des groupes de petits producteurs – par exemple des agriculteurs – a été l'un des moyens de surmonter cet obstacle.

Filière 4

L'investissement dans l'infrastructure durable

62. Les techniques de mise en valeur des énergies renouvelables permettent la création de systèmes décentralisés, de petite dimension, capable de répondre aux besoins d'énergie des populations pauvres. C'est un élément essentiel du développement qui comporte des avantages pour la santé publique (par exemple par

¹⁸ Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies, *Sustainable Development Innovation Brief*, n° 5 (août 2008).

une diminution de la pollution de l'air dans les locaux d'habitation), un élargissement des possibilités d'emploi et d'activités rémunératrices par l'accès à l'électricité, et une amélioration de l'éducation et des perspectives qu'elle ouvre.

63. L'efficacité énergétique dans les bâtiments est un élément essentiel d'un ensemble de politiques de l'économie verte. Des investissements dans des bâtiments et des activités de construction ménageant l'environnement peuvent entraîner de nombreux avantages, notamment la création d'emplois mais aussi la réduction des factures de chauffage et de climatisation et du coût de la cuisson des aliments, accroissant ainsi la part du revenu des ménages qui est disponible pour d'autres utilisations. Il existe des technologies adaptées localement, qui appliquent souvent des techniques et des matériaux traditionnels, mais divers obstacles ralentissent l'adoption de mesures ne comportant pourtant que des avantages, dites mesures « sans regrets »¹⁹. Des modalités novatrices de financement peuvent aider à absorber les coûts initiaux et comporter une longue période de remboursement, par exemple des prêts à faible taux d'intérêt, remboursables sous la forme d'une petite augmentation de la facture mensuelle d'électricité.

64. Un modèle de développement durable va au-delà de l'amélioration du parc de bâtiments existants pour envisager l'urbanisation dans sa totalité. L'urbanisation sera en effet le caractère dominant des sociétés au cours des prochaines décennies, en particulier en Asie et en Afrique, avec un fort exode rural en provenance des régions rurales pauvres. Pour faire face au problème ainsi créé, il est indispensable de construire des logements en grand nombre. Dans une ville écologiquement rationnelle, on doit d'abord s'assurer que le seul mode de développement futur n'est pas la construction de nouveaux quartiers de taudis. Dans beaucoup de situations, il faut remédier à des lacunes importantes telles que la faible capacité institutionnelle d'aménagement urbain intégré; l'insuffisance de l'application des règlements d'urbanisme et d'occupation des sols, l'inexistence ou le mauvais fonctionnement des marchés fonciers, et l'absence de financement du logement pour le plus grand nombre.

65. Des modalités écologiquement rationnelles de transport contribueraient beaucoup à une réduction des effets sur l'environnement. Au-delà de la transition à des modes de déplacement sobres en carbone, il est indispensable, pour réduire la pauvreté et améliorer les moyens d'existence, que les transports soient relativement égaux. Étant donné que les pauvres sont moins motorisés que le reste de la population, il faut en premier lieu des réseaux de transport en commun correctement financés et fonctionnels. Les membres des groupes pauvres et vulnérables, n'ayant pas de voiture particulière, marchent ou vont à vélo, d'où l'importance particulière de ces modes de déplacement. Les pouvoirs publics ont un rôle critique à jouer dans la fourniture de la plupart des infrastructures de transport. Pour que le choix d'utiliser les transports en commun soit un choix financier rationnel, pour les usagers, les externalités négatives entraînées par la voiture particulière doivent être prises en compte. Comme dans d'autres secteurs, le passage à des modes de transport écologiquement rationnels et relativement égaux implique un profond changement de culture de la part des hommes politiques, des urbanistes, des ingénieurs des transports et du citoyen ordinaire.

¹⁹ *Rapport final du Groupe de Marrakech sur les bâtiments et la construction durables.*

Filière 5

Restauration et amélioration du capital naturel

66. L'importance des ressources naturelles et des services qu'elles fournissent aux populations pauvres est reconnue de longue date. L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire a beaucoup contribué à définir le cadre de l'analyse de la contribution des services écosystémiques aux moyens d'existence de la population, entre autres fonctions, en donnant des exemples détaillés²⁰. L'Étude de l'économie des écosystèmes et de la biodiversité menée par le PNUE conforte l'idée que les services écosystémiques sont d'importance critique non seulement pour les populations locales mais pour l'ensemble de l'économie du pays²¹. C'est pourquoi les programmes et projets qui visent à restaurer et améliorer le capital naturel auront des effets directs sur les moyens d'existence et sur la pauvreté.

67. Indépendamment des avantages économiques directs pour les populations locales (par exemple les produits forestiers autres que le bois d'œuvre et la productivité des sols), la gestion écologiquement rationnelle des sols et la conservation et la régénération des forêts, ayant une forte intensité de travail, ont également un important potentiel de création de revenus pour les pauvres. C'est ce qu'a démontré l'ambitieux programme de l'Inde qui vise la restauration du capital naturel, au titre du *National Rural Employment Guarantee Act*. Pourtant une évaluation des effets de cette loi amène à constater que les problèmes d'application ne sont guère différents de ceux auxquels se heurtent d'autres projets de développement local, en particulier une participation locale limitée, la complexité administrative et les disparités que présentent les incitations accordées aux différents acteurs, autant de facteurs qui limitent, à long terme, la reconstitution du capital naturel²². Ainsi, les résultats de programmes de ce type dépendent de façon critique autant de la conception et des modalités détaillées d'exécution que des institutions qui leur servent de cadre.

68. Indépendamment des programmes précis de reconstitution du capital naturel, l'amélioration de l'état des ressources naturelles, à long terme, suppose une réglementation localement bien adaptée de la gestion de l'indivis local. L'importance des institutions nationales et locales et du contexte d'une telle gestion est désormais amplement reconnue, comme en témoignent les résultats opposés obtenus par des pêcheries de coquillages, pourtant similaires, dans des pays insulaires du Pacifique voisins.

69. L'agriculture est un secteur essentiel pour la réduction de la pauvreté et pour le passage à des sociétés « durables ». Une action d'envergure est nécessaire pour développer des systèmes de production agricole et sylvicole viables offrant un revenu et des moyens d'existence décents et réduisant simultanément les émissions, consommant moins d'eau et préservant la fertilité des sols et la biodiversité.

70. Bien souvent, l'agriculture durable s'est révélée plus créatrice d'emplois que l'agriculture classique. Elle nécessite souvent moins de capital et est moins dépendante de l'endettement et du crédit; elle peut donc engendrer, pour les

²⁰ Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, 2005.

²¹ TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, 2010.

²² Centre pour la science et l'environnement, « The National Rural Employment Guarantee Act: opportunities and challenges », New Delhi, 2008.

agriculteurs, un revenu disponible plus élevé. L'agriculture durable présente également l'avantage potentiel de mieux protéger les petits agriculteurs contre les chocs météorologiques tels que les sécheresses²³.

71. Les subventions agricoles, qui sont une forme particulière de distorsion des prix, sont, de longue date, une question litigieuse dans les instances internationales, car la production agricole locale, dans les pays en développement, peut être désavantagée par rapport à l'agriculture subventionnée des pays développés. Étant donné l'importance de l'agriculture comme source d'emplois et comme base de l'économie rurale de beaucoup de pays en développement, des progrès sur ce front offrirait de vastes possibilités de contribuer à la réduction de la pauvreté dans les campagnes.

Filière 6

Politique de vérité des prix

72. Une meilleure prise en compte des externalités que l'on constate dans le système économique peut aboutir à des situations plus favorables à l'environnement²⁴. Dans la mesure où les populations pauvres sont souvent très dépendantes des services qu'elles retirent des ressources naturelles qui ne sont pas prises en compte dans les comptes nationaux ou dans les analyses coûts-avantages, une meilleure comptabilité et de meilleures règles d'évaluation, pour les projets, profiteraient directement à ces populations. On peut citer en exemple les palétuviers (ou mangroves), qui facilitent beaucoup la lutte contre les dégâts causés par les inondations, qui sont souvent le lieu d'élevage de poisson, et qui fournissent d'autres services, ont une valeur qui dépasse souvent de beaucoup les avantages qui seraient engendrés par leur défrichement pour faire place à d'autres activités économiques²⁵.

73. Les systèmes de paiement des services écosystémiques, associés à la préservation ou l'amélioration des ressources naturelles, sont de plus en plus appliqués dans le monde. Ces systèmes pourraient avoir directement un effet sur la pauvreté et sur les moyens d'existence, dans la mesure où ils constituent un transfert de revenu des plus riches (par exemple les contribuables ou les citoyens) aux plus pauvres. Les travaux entrepris montrent que les résultats de ces systèmes, du point de vue de l'atténuation de la pauvreté et de l'amélioration des moyens d'existence, dépendent de façon critique à la fois de leur conception et des conditions locales. Il est essentiel de reconnaître le droit des populations pauvres de revendiquer la propriété des ressources naturelles précieuses dont elles assurent la conservation. Un certain nombre de pays s'intéressent à la mise à l'essai de ce système de paiement des services écosystémiques pour démontrer son potentiel dans les programmes de réduction de la pauvreté rurale.

74. Les politiques de « vérité des prix » et les politiques visant à créer des marchés pour les services écosystémiques sont cependant parfois contestées parce qu'elles risquent de désavantager les populations pauvres dont les moyens d'existence

²³ Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *Sustainable Development Innovation Brief*, n° 9 (mai 2009).

²⁴ Voir les travaux sur le système de comptabilité économique-environnementale de la Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales.

²⁵ Les forêts sont un autre exemple de secteur où les avantages allant à certains acteurs sont rarement pris en compte dans les décisions prises.

dépendent des ressources naturelles. Dans l'agriculture, l'exploitation des forêts ou l'industrie minière, les exemples ne manquent pas, dans le monde, d'une indemnisation insuffisante des habitants pour la perte de leurs terres ou des avantages environnementaux qu'ils en tiraient, ou encore pour les dommages écologiques engendrés par les ouvrages réalisés²⁶.

75. Alors que les situations de ce type justifient en effet un effort de meilleure comptabilisation des coûts et des avantages environnementaux dans les décisions, cela suppose qu'on soit à la fois désireux et capable de réaliser cette nouvelle comptabilité au nom de tous les citoyens, en respectant notamment des normes minimales de transparence et de légalité par des systèmes qui permettent aux groupes les plus vulnérables de s'exprimer.

Filière 7

Réforme de la fiscalité écologique

76. Comme elle suit des modèles très divers, la réforme de la fiscalité écologique a des effets très variables. Un examen réalisé en 2005 sur la base de 61 études couvrant plusieurs pays met en évidence un ensemble d'effets qui donnent à penser que la réforme de la fiscalité écologique n'amenuise pas de façon appréciable la croissance du produit intérieur brut (PIB), qu'elle a des effets positifs mais modestes sur l'emploi et qu'elle a été très bénéfique par ses effets de réduction de la pollution²⁷. En dehors de son action sur l'emploi, la fiscalité écologique a d'autres effets redistributifs qu'il faut évaluer. Il faut parmi ceux-ci mentionner en particulier l'incidence directe de l'impôt, ses effets indirects sur les biens et services, que l'on analysera à l'aide d'un tableau d'échanges interindustriels, et les effets potentiels d'atténuation des disparités exercés par le recyclage des recettes publiques²⁸. Contrairement aux autres instruments de la politique de l'environnement, la fiscalité écologique dégage des moyens financiers qui permettront à l'État d'indemniser les pauvres si l'impôt lui-même a un effet régressif. En outre, il faut mentionner l'effet redistributif des incidences sur la santé publique et sur l'environnement d'une fiscalité écologique, qui doivent aussi être analysés. Si les individus et les populations pauvres sont les plus touchés par la pollution que l'impôt cherche à réduire, cet effet devrait être progressif.

77. Pour résumer, le Comité préparatoire pourrait envisager d'examiner les recommandations suivantes sur les effets d'une économie verte sur la pauvreté et les indicateurs sociaux :

- a) Encourager les recherches indépendantes sur l'impact social potentiel de mesures d'économie verte sur différents groupes de pays;
- b) Continuer à accorder la priorité aux politiques qui cherchent directement à réduire la pauvreté, par exemple les investissements dans le secteur de l'éducation et les services publics tels que l'adduction d'eau, l'assainissement et l'énergie;

²⁶ Dans le cas des achats de terre par des investisseurs étrangers, on consultera : Banque mondiale, « Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits? », 2010.

²⁷ Roberto Patuelli, Peter Nijkamp et Eric Pels, « Environmental tax reform and the double dividend: a meta-analytical performance assessment », *Ecological Economics*, vol. 55, n° 4 (décembre 2005).

²⁸ N. Johnstone et J. Alavalapati, « The distributional effects of environmental tax reform », International Institute for Environment and Development Environmental Economics Programme, Discussion Paper DP 98-01.

c) Privilégier des politiques d'économie verte qui présentent des avantages sociaux potentiels;

d) Envisager une aide aux petites et moyennes entreprises, notamment par un ensemble de mesures couvrant le transfert et l'adoption des technologies propres, l'acquisition de nouvelles compétences techniques, le financement et le soutien des chaînes d'approvisionnement « vertes »;

e) Encourager l'investissement dans l'amélioration du capital naturel, dont les populations pauvres dépendent pour leurs moyens d'existence;

f) Mettre en place des filets de sécurité sociale, qui soutiennent les revenus et limitent les effets du chômage sur la situation à long terme, et notamment l'accès à l'éducation;

g) S'assurer que les institutions nationales sont bien conçues pour prendre en compte et représenter équitablement les intérêts des populations pauvres et désavantagées, en particulier dans l'optique de la gestion des ressources naturelles.

D. Contributions de l'économie verte aux objectifs environnementaux et problèmes à prévoir

78. Une politique de l'économie verte, par définition, vise à concilier les objectifs environnementaux et économiques. Dans le présent chapitre, on examine comment de telles politiques parviennent à atteindre leurs objectifs environnementaux et quelles complications sont à craindre. Le PNUE énumère plusieurs succès de l'économie verte, en particulier l'exploitation des sources d'énergies renouvelables en Chine et de l'énergie solaire en Tunisie, l'agriculture organique en Ouganda, l'aménagement urbain économiquement rationnel au Brésil, la gestion des forêts au Népal et les services écosystémiques en Équateur. Il peut s'agir de politiques et programmes nationaux, d'innovations locales ou de projets pilotes²⁹. Beaucoup de pays en développement, développés ou en transition se sont donné une stratégie de développement sobre en carbone³⁰. Quelques-uns seulement ont formulé une stratégie « d'économie verte », et c'est le cas de la République de Corée. Quarante-neuf pays avaient en 2010 mis en place un système de rachat de l'électricité produite grâce à l'exploitation des sources d'énergies renouvelables dont 40 % environ sont des pays en développement³¹.

Une surestimation des coûts et une sous-estimation des avantages

79. L'expérience acquise dans l'application des politiques nationales et internationales de l'environnement donne à penser que les coûts économiques de ces politiques sont souvent initialement surestimés. Une fois ces politiques appliquées, ces coûts se révèlent bien moindres – dans certains cas, considérablement moins élevés. Cela a été le cas par exemple du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Une étude de la législation environnementale de l'Union européenne parvient à la constatation que

²⁹ UNEP, *Green Economy: Developing Country Success Stories*, 2010.

³⁰ Project Catalyst brief, « Low carbon growth plans », décembre 2009.

³¹ Réseau des politiques des énergies renouvelables pour le XXI^e siècle (REN 21) : *Renewables 2010: Global Status Report*, Paris, secrétariat du REN 21, 2010.

fréquemment, les coûts évalués *ex ante* sont deux fois plus élevés que leur niveau constaté *ex post*³². Plusieurs facteurs expliquent ce résultat, mais l'un des principaux est l'impossibilité de prévoir avec précision la réponse des entreprises à de nouvelles réglementations, notamment par l'innovation technique.

80. Ces politiques peuvent également avoir plusieurs avantages simultanés, quand par exemple un instrument unique atteint plusieurs objectifs à la fois. Ces avantages ne sont pas systématiquement pris en compte dans beaucoup d'analyses coûts-avantages. Par exemple, des mesures de réduction de la pollution atmosphérique locale peuvent avoir pour effet de réduire les émissions de gaz à effet de serre du pays, ou l'inverse. L'adoption de pratiques agricoles durables peut présenter des avantages économiques pour les agriculteurs pauvres, tout en permettant le stockage du carbone localement, au bénéfice de la planète. La réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts peut également comporter d'importants avantages simultanés, notamment en préservant les services écosystémiques, ou en assurant la conservation de l'eau et la préservation de la biodiversité, ainsi que des avantages pour les populations locales et autochtones, si cette réduction se traduit aussi par une clarification du régime foncier et crée des emplois³³.

81. En revanche, l'examen de l'efficacité environnementale des politiques et mesures d'économie verte est hérissé de difficultés et compliqué par une multitude de dilemmes, de paradoxes, de conséquences imprévues, ainsi que de problèmes d'agrégation.

82. Les politiques d'économie verte visent à concilier les objectifs environnementaux et une vigoureuse performance économique. Dans la mesure où les améliorations apportées à l'environnement ont un coût, le risque est que ces politiques soient affaiblies, précisément pour réduire ce coût. Cela a été le cas de nombreuses mesures de fiscalité écologique, quand par exemple les taux d'imposition sont fixés trop bas pour avoir un effet dissuasif notable sur le pollueur ou si des exemptions fiscales trop généreuses sont accordées à des industries très polluantes. La méta-analyse de la fiscalité écologique que l'on a citée plus haut présente pourtant un tableau plus encourageant; mais il demeure que la fiscalité environnementale a en fait baissé en proportion des recettes publiques totales dans 16 pays de l'Union européenne depuis 1995.

Effets rebond

83. L'un des paradoxes classiques de l'économie verte est l'effet rebond, que l'on constate quand des mesures de conservation d'énergie abaissent les prix de l'énergie ou permettent aux consommateurs de faire des économies, ce qui déclenche un changement de comportement qui annule en partie les économies réalisées. Les études portant sur l'effet rebond direct des mesures d'amélioration des rendements énergétiques sur la demande d'énergie pour les transports émanant des ménages et du secteur privé donnent à penser que l'effet n'est ni négligeable ni très important – habituellement inférieur à 30 % de la réduction initiale de la consommation

³² F. Oosterhuis, éditeur, « Ex-post estimates of costs to business of EU environmental legislation », rapport final, avril 2006.

³³ Ministère britannique du développement international/Ecofys, « Co-benefits of private investment in climate change mitigation and adaptation in developing countries », rapport final, 3 novembre 2010.

d'énergie³⁴. Même quand les effets indirects résultant de l'augmentation du revenu réel sont pris en compte³⁵, les politiques d'amélioration des rendements énergétiques se révèlent efficaces en ce qu'elles réduisent effectivement la consommation d'énergie. Pourtant, pour réaliser un objectif donné d'économie d'énergie, les responsables doivent initialement dépasser cet objectif.

L'interdépendance de la consommation et de la production

84. La mondialisation a amené un changement structurel rapide de l'économie mondiale. La production manufacturière est de moins en moins concentrée dans les pays développés et une proportion en augmentation rapide de cette production est désormais le fait des pays en développement. Il en va de même de l'extraction minière et du traitement des minéraux ainsi que d'autres industries lourdes. L'augmentation rapide des courants d'échanges relie la consommation dans une partie du monde à la production dans une autre partie du monde.

85. Le fait que quelques pays développés seulement aient été en mesure de « découpler » leur économie de certains flux de polluants et de déchets s'explique en partie par la délocalisation de certaines industries. Cela risque de susciter des problèmes de pollution pour les pays qui accueillent ces industries. Cela peut aussi créer un problème mondial si, ce faisant, les niveaux mondiaux de pollution, comme les émissions de gaz à effet de serre, augmentent du fait de la moindre efficacité des méthodes de production dans les usines délocalisées. Cela peut ou peut ne pas se produire : les nouveaux investissements réalisés dans les pays en développement utiliseront peut-être des technologies de pointe plus propres, mais celles-ci sont habituellement plus coûteuses.

86. La connexité mondiale de la consommation et de la production, par-delà les frontières, renforce le sentiment de responsabilité partagée face aux problèmes mondiaux. Par exemple, l'augmentation des niveaux de vie des consommateurs dans les pays à revenu élevé est soutenue en partie par des processus de production qui ne sont plus localisés dans leur pays mais qui émettent néanmoins des gaz à effet de serre.

Problèmes d'agrégation

87. L'agrégation (ou l'absence d'agrégation) peut être un problème quand on évalue l'efficacité environnementale des politiques d'économie verte. En d'autres termes, les politiques adoptées peuvent créer des incitations à des améliorations graduelles de la performance environnementale des entreprises ou des ménages, alors que ce qu'il faudrait, ce sont des améliorations radicales. En bref, des mesures isolées risquent, au niveau de l'agrégation de leurs effets, de ne pas avoir l'ampleur suffisante. Cela est devenu manifeste, par exemple, avec les annonces volontaires de contributions faites par les Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques lors de la négociation de l'Accord de Copenhague. Le montant total des réductions des émissions, en 2020, se trouve bien inférieur à ce qui est considéré comme nécessaire pour que l'on ait quelque chance de maintenir

³⁴ Steve Sorrell, John Dimitropoulos, Matt Sommerville, « Empirical estimates of the direct rebound effect: A review », *Energy Policy*, vol. 37, n° 4 (2009).

³⁵ Terry Barker, Paul Ekins, Tim Foxon, « The macro-economic rebound effect and the UK economy », *Energy Policy*, vol. 35, n° 10 (octobre 2007).

en deçà de 2 degrés Celsius l'augmentation moyenne de la température³⁶. Le rapport du PNUE sur l'économie verte contient une modélisation qui indique aussi un problème d'agrégation, en ce sens que les mesures modélisées ne se traduisent pas toujours par des résultats compatibles avec une véritable solution de problèmes environnementaux bien précis.

Les conséquences non délibérées

88. Le cas des biocarburants illustre les possibilités d'arbitrages entre différents objectifs poursuivis. Dans ce cas, la croissance rapide, résultat d'une politique délibérée, de la demande d'éthanol produit à partir du maïs a eu un impact direct sur les cours du maïs, engendrant une insécurité alimentaire plus grande dans un certain nombre de pays en développement. On s'inquiète aussi par exemple de l'impact des objectifs définis pour la production de biocarburants en Europe, qui pourraient avoir un effet sur la demande d'huile de palme, qui peut intervenir dans la production de biodiesel, d'où des pressions nouvelles sur les forêts tropicales. En conséquence, au milieu de 2010, l'Union européenne a proposé un ensemble de directives pour la production durable de biocarburants qui, à son tour, a suscité une opposition, en raison d'un risque de protectionnisme écologique. La question de savoir ce que serait la production écologiquement rationnelle de biocarburants demeure très controversée.

Changement d'échelle

89. Pour résumer, l'un des principaux problèmes que devront résoudre les initiatives relatives à l'économie verte sera de passer de la petite échelle des projets de vulgarisation à des politiques et programmes entraînant de vastes avantages aux niveaux national et international. Quand il s'agira de dresser des plans pour une large adoption des mesures constitutives de l'économie verte, il faudra bien prendre soin d'éviter des conséquences non délibérées qui seraient néfastes. Chaque fois que possible, il faudra s'efforcer de concevoir des politiques de l'économie verte comportant plusieurs avantages simultanés appréciables, sur les plans économique, social ou environnemental.

III. Le cadre institutionnel du développement durable

90. Le rapport du Secrétaire général à la première session du Comité préparatoire (A/CONF.216/PC/2) offrait un aperçu des questions et des faits nouveaux relatifs au cadre institutionnel du développement durable. S'agissant de la Commission du développement durable, le rapport passe en revue les mesures prises depuis le Sommet mondial pour le développement durable afin de renforcer la Commission, par exemple l'adoption d'un programme de travail pluriannuel. Le rapport relevait également les diverses innovations intervenues dans le travail de la Commission, notamment le rôle accru des institutions régionales, le rôle des partenariats, l'engagement des grands groupes dans les travaux de la Commission et la place plus large faite à l'application effective des décisions de la Commission. Le rapport traite également la question du rôle intégrateur de la Commission, le rôle d'organe suprême que joue l'Assemblée générale et la contribution du Conseil économique et

³⁶ World Resources Institute, Comparability of Annex 1 emission reduction pledges, document de travail, février 2010.

social à la question. Depuis la publication de ce rapport, les États Membres, les entités des Nations Unies et des grands groupes ont proposé de leur côté leurs réponses à un questionnaire relatif à l'objectif et aux thèmes de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable. Celles-ci sont résumées dans un rapport de synthèse qui complète l'analyse des questions institutionnelles que l'on trouvera dans le présent rapport.

A. Les moyens de renforcer le cadre institutionnel du développement durable

91. Le cadre institutionnel du développement durable comprend une multitude d'organes, d'organisations, de réseaux et d'arrangements plus ou moins formels qui participent à la définition des politiques et à leur application. Il doit être considéré aux niveaux local, national, régional et international. À l'échelle mondiale, on observe une multiplication spectaculaire des institutions et des accords, puisque plus de 500 accords multilatéraux relatifs à l'environnement sont actuellement en vigueur. Ainsi, la gouvernance du développement durable s'est considérablement élargie. Pourtant, la dégradation continue des ressources naturelles, les menaces qui pèsent sur les écosystèmes, le changement climatique mondial et la persistance de la pauvreté amènent à se demander si ce cadre institutionnel est bien à la hauteur. Il a été caractérisé comme compartimenté, à l'échelle internationale, par la multiplication de régimes et d'institutions d'orientation verticale entre lesquels la cohérence et la coordination font défaut.

92. Un examen systématique du cadre institutionnel du développement durable serait incomplet si l'on ne prenait pas en compte la multiplication des arrangements informels, des accords facultatifs, des réseaux et des activités de la société civile, bien souvent le fait d'acteurs non étatiques³⁷. Dans beaucoup de pays il existe de longue date des organisations environnementales; au niveau international, l'Union internationale pour la conservation de la nature a toujours été un acteur important. Le Pacte mondial des Nations Unies est devenu le lien officiel de l'ensemble du système des Nations Unies dans ses rapports avec le secteur privé, puisqu'il engage celui-ci sur huit principes. Il y a eu aussi beaucoup d'innovations dans l'élaboration de normes et de codes, par des acteurs non gouvernementaux, et avec l'implication variable des gouvernements et des institutions internationales. Plusieurs initiatives cherchent à encourager l'adoption de principes, par exemple les Principes de l'Équateur sur le financement, l'Initiative mondiale sur les rapports de performance, qui vise à élever la barre, s'agissant des rapports que présentent les grandes sociétés sur leur contribution à la durabilité, ou encore la procédure de l'Organisation internationale de normalisation, qui tout récemment a examiné la question de la responsabilité sociale des entreprises. Le point commun à ces dispositifs est qu'ils cherchent à faire progresser le développement durable, mais en agissant surtout en dehors du contexte gouvernemental.

93. Dans l'ensemble, il est largement admis qu'il faut renforcer le cadre institutionnel du développement durable à tous les niveaux. En particulier, il faut assurer l'intégration des politiques et de l'application des trois piliers du

³⁷ Voir Introduction, Neil Adger & Andrew Jordan, éd., *Governing Sustainability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Megali Delmas et Oran Young, éd., *Governance for the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

développement durable. Un cadre institutionnel renforcé pour le développement durable, s'appuyant sur les décisions intervenues depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et depuis le Sommet mondial pour le développement durable, vise plusieurs objectifs à la fois.

Assurer la cohérence et l'intégration des politiques dans les domaines économique, social et environnemental

94. Le développement durable repose sur le principe d'une intégration des politiques et de leur application. Au niveau national, une solution au problème de l'intégration a été de créer de nouvelles institutions, par exemple des conseils nationaux, mais bien souvent les résultats ont été décevants. Une solution sans doute plus efficace consiste à intégrer les objectifs économiques, environnementaux et sociaux dans le mandat des institutions existantes. La budgétisation pluriannuelle et la solidité des instruments réglementaires sont des moyens importants de faire progresser l'intégration.

95. À un premier niveau, l'intégration peut signifier l'inclusion de la dimension du développement durable dans la législation, la définition des droits de propriété et l'organisation des pouvoirs publics. Par exemple, le *South African National Environmental Management Act* de 1998, qui est une loi d'orientation, fait du développement durable l'un des principes à appliquer dans toutes les décisions des pouvoirs publics dès lors qu'elles affectent de façon appréciable l'environnement, et cela sert ainsi de guide à la formulation et à l'applications des politiques.

96. À un autre niveau, l'intégration renvoie à l'idée d'une application au jour le jour, c'est-à-dire l'application pratique des politiques, des décisions de gestion, des instruments et des interventions. L'application intégrée est alors facilitée par des facteurs tels que l'existence de la capacité voulue dans l'appareil gouvernemental et la société civile, des objectifs compatibles, l'existence d'un cadre institutionnel et juridique favorable et un accès facile aux données et à l'information de gestion. Au niveau national, l'intégration horizontale des institutions sectorielles et des différents niveaux d'administration prend une grande importance.

Améliorer l'analyse, l'évaluation et les conseils scientifiques

97. Les hauts responsables et les citoyens doivent avoir accès à des sources d'information, des évaluations et des avis solides concernant les risques qui pèsent sur les systèmes naturels et sur le bien-être de l'humanité. Diverses évaluations effectuées au niveau international au cours des dernières décennies ont eu sur les politiques suivies une influence très variable. Les cas où il existe des liens efficaces entre la science et la politique suivie permettraient de dégager de précieux enseignements pour les futures évaluations, notamment celle de la biodiversité qui est prévue.

Amélioration de l'application, du suivi et de la responsabilisation

98. Il est nécessaire de renforcer les institutions et les processus à vocation normative au niveau mondial. À l'heure actuelle, il y a une solution de continuité manifeste entre les organes qui prennent des décisions normatives et ceux qui sont responsables de leur application, ces derniers se sentant assez peu concernés par les décisions en question si elles ne figurent pas dans le mandat défini par leur propre organe directeur.

Limiter les doubles emplois

99. Il existe, en ce qui concerne l'environnement, dans le système des Nations Unies plusieurs mécanismes de coordination : le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination et le Groupe de la gestion de l'environnement. Plusieurs mécanismes thématiques interinstitutions ont été établis : ONU-Énergie, ONU-Océans et ONU-Eau, dans le but de faciliter la coopération et le partage de l'information entre les entités des Nations Unies. ONU-Eau contribue aussi au suivi et à l'établissement de rapports sur des objectifs internationalement convenus concernant l'eau et l'assainissement. Le Groupe des Nations Unies pour le développement joue un rôle en ce qui concerne les activités de développement sur le terrain, l'application pratique des décisions normatives, par exemple en produisant des notes d'orientation pour les équipes de pays des Nations Unies, et notamment tout récemment, une note sur la prise en compte systématique de la viabilité environnementale dans l'analyse par pays et dans le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Améliorer la participation

100. La participation effective de la population aide à intégrer les trois piliers du développement durable dans la formulation et l'application des politiques. La formulation et l'application des politiques ne se bornent pas à une sage affectation des ressources et à une bonne gestion, car le processus lui-même compte beaucoup. En méconnaissant le risque de marginalisation, la vulnérabilité et la répartition inégale des ressources, on compromettrait la confiance indispensable à l'action collective. Il est donc prioritaire de faire en sorte que les populations pauvres et marginalisées puissent plus largement s'exprimer dans les décisions. En donnant à ces groupes un accès plus large à l'information – par exemple sur l'environnement ou sur l'affectation des fonds publics réservés au développement économique local – on contribue précieusement à leur autonomisation³⁸. Il est possible de faire plus pour valoriser les progrès accomplis, afin d'encourager la transparence et la responsabilisation par l'accès à l'information et à la participation de tous les acteurs aux décisions.

Renforcer les capacités nationales et locales de développement durable

101. En fin de compte, c'est de l'application aux niveaux national et local que dépendra le succès ou l'échec du développement durable. Cette application peut profiter d'une action de création de capacités, en particulier dans les pays les moins avancés, pour leur permettre d'analyser, d'établir et d'appliquer le cadre réglementaire et incitatif qui facilitera l'adoption de modes de consommation et de production durables.

102. Au niveau national, le renforcement des mécanismes institutionnels chargés de la formulation, de la coordination, de l'application et du contrôle des politiques a notablement progressé. Beaucoup de pays se sont dotés d'une stratégie nationale de développement durable et des instruments connexes, mais ce sont là rarement les documents les plus importants que lisent les ministres de l'économie et les

³⁸ L'action des associations et d'au moins un gouvernement de l'État de l'Union indienne menée pour réaliser des « audits sociaux » marque un progrès précieux. On verra aussi le travail de l'Initiative du World Resources Institute sur l'accès à l'information environnementale.

donateurs. Le problème principal est de s'assurer que ces stratégies ont bien un impact sur le choix des politiques et leur application. Divers moyens peuvent être appliqués pour suivre les progrès et l'application d'une stratégie nationale de développement durable, notamment des examens internes, des audits externes, le contrôle parlementaire et budgétaire et la surveillance des indicateurs. La France a mis en route un examen collégial de sa stratégie de développement durable, et les Pays-Bas et la Norvège ont également lancé des examens similaires.

103. Toujours au niveau national, on s'est efforcé de surmonter le caractère fragmentaire et étroitement sectoriel de l'approche suivie par des processus qui intègrent les différents secteurs et les différents niveaux d'administration (local et national) et de permettre ainsi une plus grande participation des intéressés. À ce sujet, beaucoup de pays ont dressé des plans de gestion intégrée des ressources en eau, qui cherchent à assurer une mise en valeur écologiquement rationnelle des ressources en eau et à arbitrer entre des demandes contradictoires³⁹. Au niveau régional, la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne pose des principes communs, définit des démarches et des besoins communs pour la gestion de l'eau et fait obligation aux membres de l'Union européenne de dresser des plans de gestion de bassin pour la préservation et la reconstitution des ressources hydriques. La gestion intégrée des zones côtières vise aussi expressément une démarche intersectorielle et l'intégration des divers niveaux de l'administration. En Nouvelle-Zélande, la loi rend obligatoire l'établissement d'un plan directeur des zones côtières, dans lequel doit s'inscrire par la suite la planification relative à chaque côte.

104. Ce sont les collectivités locales qui vont au charbon quand il s'agit de résoudre les problèmes nouveaux, par exemple la nécessité d'accroître rapidement la capacité des services publics, devant l'hypertrophie souvent anarchique des villes des pays en développement. Dans beaucoup de ceux-ci, une meilleure intégration, une meilleure coordination et un meilleur partage des ressources entre les différents niveaux de l'administration amélioreraient l'accès aux services publics de l'eau, de l'hygiène, de la santé et du logement. En outre, la participation de la société civile s'est avérée être un moyen précieux d'application au niveau local, en particulier, mais pas seulement, quand les capacités et les ressources des collectivités locales sont limitées.

B. Le cadre général

105. L'Assemblée générale est l'organe le plus élevé qui délibère sur le développement durable. Elle constitue l'instance où a lieu l'examen intégré des questions qui ont trait aux océans, par exemple, par le processus régulier d'établissement de rapports et d'évaluations de l'état du milieu marin, notamment ses aspects socioéconomiques, comme l'a recommandé le Plan de mise en œuvre de Johannesburg. De son côté, le Conseil économique et social a pour mission d'ensemble d'intégrer les trois piliers du développement durable. Par son examen ministériel annuel, et par les liens qu'il entretient avec les institutions financières internationales, le Conseil économique et social a renforcé son rôle intégrateur (voir A/61/583).

³⁹ ONU-Eau, *Status report on integrated water resources management and water efficiency plans*, 2008.

106. La Commission du développement durable est l'organe de haut niveau chargé d'examiner et de suivre l'application du programme Action 21. Son rôle central est largement admis, mais on a exprimé la crainte que ses décisions ne soient pas appliquées et qu'elle paraisse fragile dans la mise en œuvre de l'agenda du développement durable. Cependant, elle est une instance chef de file, dans le système des Nations Unies, pour ce qui est de la participation des groupes, qui participent de façon active et substantielle à l'élaboration de ce programme de travail.

107. Pour améliorer le suivi et l'application d'Action 21, du Plan de mise en œuvre de Johannesburg et des décisions de la Commission du développement durable, on pourrait envisager d'établir un mécanisme volontaire d'examen paritaire, s'inspirant de celui des stratégies nationales de développement durable et utilisant l'expérience acquise par l'OCDE et par le Mécanisme africain d'évaluation pour les pairs du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique.

C. La gouvernance du pilier environnemental

108. Les institutions s'occupant de l'environnement passent fréquemment pour le plus faible des trois piliers du développement durable. Un grand nombre d'accords multilatéraux relatifs à l'environnement ont été adoptés, ce qui fait que le champ couvert est vaste, mais cela a également abouti à un saupoudrage des ressources financières et humaines nécessairement limitées et à une coordination insuffisante. Pour y remédier, on s'est efforcé de réaliser une plus grande coordination entre les secrétariats des accords multilatéraux relatifs à l'environnement, par un soutien administratif conjoint et par un regroupement thématique. À présent, le PNUE donne son soutien administratif aux secrétariats des conventions suivantes : la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (la CITES), la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur les espèces migratrices, la Convention de Bâle, la Convention de Rotterdam et la Convention de Stockholm (avec la FAO) ainsi que le Protocole de Montréal. Le regroupement thématique des accords multilatéraux relatifs à l'environnement apparaît en effet comme une solution permettant d'assurer une plus grande cohérence en partant de la base. À ce sujet, la réunion extraordinaire simultanée des Conférences des Parties aux Conventions de Stockholm, Rotterdam et Bâle, du 22 au 24 février 2010, a été une étape importante vers une plus grande synergie; cette réunion a adopté une décision sur les activités conjointes, la synchronisation des cycles budgétaires, les fonctions conjointes de gestion et les dispositifs d'examen. Les accords relatifs à la biodiversité tels que la Convention sur la diversité biologique, la CITES et la Convention sur les espèces migratrices ont également progressé vers une plus grande coopération. De façon générale, la coopération thématique, résultant de la nécessité commune de faire des recherches sur une question donnée, semble être plus importante que des facteurs tels que la localisation au même endroit des secrétariats des conventions. Il importe de bien définir les objectifs de la coopération entre les secrétariats des accords multilatéraux relatifs à l'environnement et de fixer des objectifs et critères précis pour en évaluer les résultats. En même temps, les initiatives de coordination ne doivent pas oublier qu'il faut respecter l'autonomie et le mandat de ces accords.

109. L'amélioration des filières de financement du développement durable est d'importance critique pour sa mise en œuvre. À ce sujet, la question de la gouvernance, en particulier l'influence relative, dans les décisions, des pays donateurs et des pays bénéficiaires, est un aspect essentiel du débat. Actuellement, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est l'entité opérationnelle du mécanisme de financement de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, de la Convention sur la diversité biologique, de la Convention de Stockholm et de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Dans son domaine d'intervention « Eaux internationales », le FEM finance des activités dont le but est d'aider les pays, collectivement, à gérer les bassins fluviaux et les aquifères et les systèmes côtiers et marins qu'ils se partagent. Le FEM parvient avec succès à mobiliser un cofinancement considérable, mais il reste à se demander si les fonds disponibles suffiront bien à couvrir les besoins des pays, en augmentation constante.

110. Pour réagir au changement climatique, la communauté internationale a créé plusieurs fonds, dont plusieurs sont placés sous l'égide de la Convention-cadre et du Protocole de Kyoto, d'autres étant rattachés à la Banque mondiale. Le Fonds pour l'adaptation, dont la mission est de financer des projets et programmes concrets d'adaptation dans les pays en développement qui sont parties au Protocole de Kyoto, marque une rupture par rapport à la pratique antérieure, en ce que les pays en développement sont maintenant en majorité au Conseil d'administration du Fonds pour l'adaptation. Un autre aspect novateur des opérations du Fonds réside dans l'accès direct, puisque le pays bénéficiaire peut avoir accès à des ressources financières sans passer par une institution multilatérale intermédiaire comme c'est le cas pour le financement accordé par le FEM. Pour sa part, la Banque mondiale, en 2008, a créé les Fonds d'investissement pour le climat, qui assurent une représentation équilibrée des donateurs et des bénéficiaires, mais ne sont pas formellement liés à la Convention-cadre. Tout récemment, le Fonds de Copenhague pour le climat, établi à la seizième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre, sera régi par un conseil d'administration de 24 membres avec une représentation égale des pays développés et en développement.

111. Au titre de plusieurs initiatives, on a commencé à étudier des options pour améliorer la gouvernance internationale de l'environnement, ces options étant centrées sur le PNUE. Le Conseil d'administration du PNUE a lancé un processus consultatif et a ainsi repéré plusieurs solutions, à l'échelle du système, au problème des lacunes du système actuel, et il a également examiné un certain nombre d'options institutionnelles qui se présentent pour renforcer le pilier environnemental dans le cadre du développement durable⁴⁰.

⁴⁰ Voir décision SS.XI/1 du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement; voir également : Résultat de Nairobi-Helsinki, deuxième réunion du groupe consultatif composé de ministres ou représentants de haut niveau sur la gouvernance internationale de l'environnement, Helsinki, 21-23 novembre 2010.

Options institutionnelles

Renforcer le PNUE. Il s'agirait de rendre universelle la composition du Conseil d'administration du PNUE, actuellement limitée à 58 membres. Aucun changement ne serait apporté au mandat et n'aurait qu'une incidence financière minimale. Certains estiment au contraire que la participation large et active au Conseil d'administration et au Forum ministériel mondial pour l'environnement des pays observateurs revient, en fait, à une composition universelle.

Établissement d'une nouvelle organisation générale du développement durable. Une nouvelle institution qui exercerait des fonctions d'exécution, qui serait éventuellement appuyée sur des entités intergouvernementales et des éléments du secrétariat existant déjà. Cette nouvelle organisation améliorerait l'intégration du développement durable dans le travail des institutions qui s'occupent des questions économiques, sociales et environnementales et elle devrait être établie par une résolution de l'Assemblée générale ou un instrument juridiquement contraignant.

Création d'une institution spécialisée, telle qu'une organisation mondiale de l'environnement. Il s'agirait d'une institution spécialisée suivant le modèle de l'Organisation mondiale de la Santé et de la FAO qui ont à la fois des fonctions normatives et opérationnelles. Cette nouvelle institution serait l'autorité mondiale sur les questions d'environnement et édicterait des directives de politique générale à l'intention d'autres entités des Nations Unies travaillant dans le domaine de l'environnement et des secrétariats des accords multilatéraux relatifs à l'environnement.

Réforme du Conseil économique et social et de la Commission du développement durable. Pour ce qui est du Conseil, des possibilités ont été mentionnées, notamment une meilleure coordination de son rôle en ce qui concerne le développement durable, par exemple par l'établissement d'un « débat sur le développement durable » qui examinerait de plus près les rapports des diverses commissions et organes techniques tels que le PNUE. Une autre possibilité consisterait à fusionner le Conseil économique et social et la Commission du développement durable en un conseil du développement durable. On a également mentionné la transformation de la Commission en un conseil du développement durable, ce qui nécessiterait une résolution de l'Assemblée générale.

Réformes institutionnelles et rationalisation des structures existantes. Il s'agirait de mettre en place un consortium de la durabilité environnementale qui serait dirigé par un organe directeur de haut niveau. Un ensemble d'instruments internationaux définirait la relation avec les institutions existantes.

D. La gouvernance des piliers économique et social du développement durable

112. L'existence d'un régime commercial multilatéral ouvert a beaucoup facilité une croissance économique soutenue et la réduction de la pauvreté. À l'Organisation mondiale du commerce, on reconnaît la nécessité de faire mieux comprendre les liens entre commerce international et environnement et entre commerce international et développement social.

113. Les institutions financières internationales et les banques multilatérales de développement sont des acteurs institutionnels d'importance décisive pour la réalisation du développement durable. Des réformes récentes, qui ont eu pour effet d'élargir la représentation des pays en développement, ont amélioré la légitimité des organes directeurs du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. La Banque mondiale et les banques multilatérales de développement ont beaucoup fait pour intégrer le développement durable dans leurs programmes et projets, par exemple en encourageant l'exploitation des sources renouvelables d'énergie et en développant l'agriculture au lendemain de la crise alimentaire. Pourtant, il reste beaucoup à faire pour poursuivre cette intégration et pour réduire le fossé entre ces institutions et le reste du système des Nations Unies.

114. Le pilier social du développement durable, indispensable pour l'élimination de la pauvreté, doit être renforcé, notamment par une meilleure prise en compte des questions sociales dans ce que fait le système des Nations Unies pour le développement durable. Il y a eu des innovations appréciables, par exemple la création d'institutions nouvelles comme le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) en réponse à la pandémie de sida et, plus récemment, la création d'ONU-Femmes, tandis que dans d'autres domaines, des partenariats ont été noués, par exemple l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), qui réunit le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la Santé, la Banque mondiale et la Fondation Bill et Melinda Gates. Cette alliance finance des engagements d'achat qui facilitent la création d'un marché pour les vaccins, et les donateurs ont ainsi engagé 1,5 milliard de dollars pour abaisser le coût d'un vaccin contre les infections à pneumocoque, qui tuent chaque année 1,6 million de personnes.

115. Pour préparer la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, on pourrait envisager les options suivantes :

a) Au niveau international, renforcer le suivi, la coordination et l'application du développement durable, en resserrant les liens et la collaboration entre le niveau de définition des politiques générales et le niveau opérationnel;

b) Renforcer les mécanismes institutionnels au niveau national, notamment les stratégies nationales de développement durable, et resserrer les liens avec les ministères chargés de l'économie, pour une formulation, une coordination, une application et un contrôle intégrés des politiques;

c) Développer des mécanismes novateurs de financement et renforcer les filières d'acheminement des fonds, en tant qu'éléments du cadre institutionnel du développement durable. Il serait tout à fait indiqué que les mécanismes de financement répondent mieux aux processus de définition des politiques et d'application des accords multilatéraux.

IV. Orientations futures

116. Dans l'optique de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable qui se tiendra en 2012, et compte tenu des deux thèmes qui définissent l'objectif de cette conférence, l'analyse qui précède amène à formuler les messages suivants.

117. D'abord, une économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté est un modèle pour la décision économique qu'il faudra incorporer progressivement à partir de la base en observant les priorités et les problèmes nationaux et locaux.

118. Deuxièmement, et cela découle du premier point, l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté est une notion plus large qu'une simple croissance sobre en carbone. La dimension sociale et l'élimination de la pauvreté demeurent des objectifs essentiels pour la plupart des pays en développement.

119. Troisièmement, les pays développés et les pays en développement mettent déjà à l'épreuve des stratégies de croissance verte, comprenant des mesures de croissance sobre en carbone, mais leurs efforts, pris ensemble, ne s'élèvent pas au niveau d'ambition qu'il faudrait pour répondre aux problèmes mondiaux. De plus en plus de pays considèrent ces stratégies comme essentielles pour le dynamisme à long terme de leur économie.

120. Quatrièmement, les pays voient pourtant avec inquiétude les coûts à court terme de la transition qui se traduiraient par une perte de productivité, une nouvelle dégradation des termes de l'échange, des perturbations économiques et une montée du chômage. Des mesures ciblées telles que le recyclage professionnel des travailleurs ayant perdu leur emploi, avec un soutien international du type « aide pour le commerce », peuvent aider à réduire au minimum les coûts de la transition.

121. Cinquièmement, et plus généralement, la coopération internationale devrait être renforcée pour répondre aux problèmes actuels et nouveaux que suscite le développement durable dans un monde de plus en plus interdépendant.

122. Sixièmement, les institutions internationales, parmi lesquelles les organismes des Nations Unies, devraient aider les pays qui choisissent de renforcer leur action en vue d'une économie verte et les aider à faire converger ces efforts avec ceux qui visent l'élimination de la pauvreté et d'autres priorités nationales. Il faudra en particulier un échange de connaissances sur les politiques qui se révèlent efficaces, le modèle institutionnel, la création de capacités, le partage des technologies et un financement novateur en vue d'une transition à une économie verte.

123. Septièmement, l'intégration du développement durable dans la formulation des politiques et leur mise en œuvre, à tous les niveaux, progresse trop lentement. Les États Membres devraient s'occuper activement de donner des directives politiques aux organismes des Nations Unies afin de remédier à la fragmentation institutionnelle et à l'absence d'intégration des trois piliers du développement durable.