

20 ans après Rio, un développement qui n'a rien de durable

Établir un bilan rigoureux et précis de la mise en œuvre des engagements pris par la communauté internationale en matière de développement durable n'est pas chose aisée de par la nature du sujet mais aussi parce qu'aux grandes décisions de 1992 s'ajoutent des décisions prises ultérieurement et qui sont venues apporter les explications nécessaires.

Les Nations Unies, qui montrent en général un talent certain dans la publication de rapports qui font autorité par leur qualité et leur objectivité, ne publient pas sur une base régulière un bilan systématique des engagements pris lors du Sommet de la Terre, à Rio (1992) ou du Sommet mondial pour le Développement Durable de Johannesburg (2002).

Les deux seuls documents de synthèse sont à ce jour le rapport A/CONF.216/PC/2 du 1^{er} avril 2010 préparé par le Secrétariat Général des Nations Unies à l'attention de la première Conférence préparatoire de Rio+20 qui ne fait que survoler la partie consacrée au bilan ; et le document A/66/... daté du 9 août 2011, plus substantiel mais principalement orienté sur les questions d'énergie et de développement.

Certes, le Département des Affaires Économiques et Sociales de l'ONU qui assure les secrétariats de la Conférence Rio+20 et de la Commission du Développement Durable (CDD) propose des séries d'indicateurs et d'analyses sectorielles, mais rien qui débouche sur des bilans d'ensemble systématiques et réguliers permettant de disposer d'une vision d'ensemble des accomplissements régulièrement mis à jour comme il en existe dans le cadre du suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Est-ce l'ampleur du sujet, son ambition peut être excessive qui décourage la production régulière et exhaustive d'un bilan ? Est-ce plutôt le fait que, comparés aux OMD, les objectifs fixés dans le domaine du développement durable sont plus flous, moins concentrés, moins cohérents et qu'ils se prêtent moins à une analyse précise ?

Il est de fait que l'Agenda 21 englobe tant de sujets économiques, sociaux et environnementaux que publier son bilan reviendrait à passer en revue le gros de l'activité des organisations spécialisées des Nations Unies, des gouvernements et des groupes d'acteurs.

À ce constat s'ajoutent les questions conceptuelles posées par l'élaboration de bilans et de la mesure de l'action politique en général. Plus les objectifs sont quantifiés et assortis de délais et plus les bilans peuvent être établis avec précision et transparence. À cet égard, les vingt années qui viennent de s'écouler marquent de nets progrès.



Lucien CHABASON

Lucien CHABASON est, depuis 2005, conseiller auprès de la direction de l'Institut du développement durable et des relations internationales, et président du Plan Bleu pour la Méditerranée.

Expert OCDE et PNUE, il est chargé d'enseignement sur les politiques de développement durable à l'Institut d'études politiques de Paris (2004/2009), vice-président de la Commission des Comptes et de l'Économie de l'Environnement et est membre des conseils scientifiques du Fonds français pour l'environnement mondial et de la Fondation Prince Albert II de Monaco.

Il a été Coordinateur du plan d'Action pour la Méditerranée des Nations Unies (basé à Athènes) de 1994 à 2003. Il a dirigé le cabinet du Ministre de l'Environnement, Brice Lalonde, puis préparé le Plan National pour l'Environnement de 1988 à 1992.

lucienchabason@wanadoo.fr



Une typologie du développement durable (1)

Le développement durable (DD) est polysémique, son interprétation variant selon les besoins et la culture des acteurs. Les professionnels qui tentent d'appliquer le DD sont confrontés à cette mosaïque d'interprétations, d'où l'intérêt des typologies. Celle-ci est issue de travaux conduits par la Chaire en éco-conseil de l'université de Québec à Chicoutimi¹. Elle se décline en quatre niveaux.

La conception du DD

C'est le fondement de la compréhension et de la vision du DD d'un acteur. C'est une construction abstraite qui peut être illustrée par un modèle statique ou dynamique. Elle se définit par le nombre

(habituellement de 2 à 5) et la nature des dimensions considérées (sociale, écologique, économique, éthique, culturelle, territoriale, de gouvernance, etc.) ainsi que par les relations entre ces dimensions (égalité, hiérarchisation, subordination...).

La représentation du DD

Une représentation se définit à partir de valeurs et d'intérêts. Elle implique une prise de position des acteurs sur ce qui se retrouve au cœur des enjeux de développement :

Biocentrique : axée sur le maintien ou la conservation du patrimoine naturel ;

Écocentrique : axée sur la préservation des ressources, en considérant l'humain comme faisant partie intégrale des écosystèmes ;

Anthropocentrique : axée sur le bien-être des humains ;

Sociocentrique : axée sur l'individu dans sa structure sociale.

La représentation d'un acteur peut évoluer en même temps que ses sensibilités se modifient, que sa réalité change ou qu'il se responsabilise.

Figure 1 Modèle de Jacob et Sadler : Conception à 3 dimensions égalitaires²

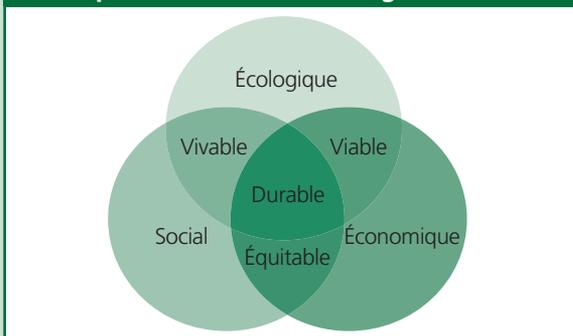


Figure 2 Modèle de Passet : Conception à 4 dimensions subordonnées³

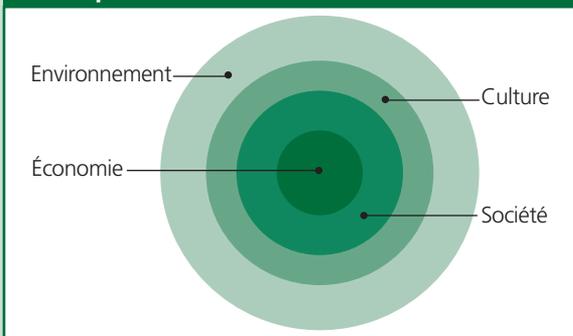
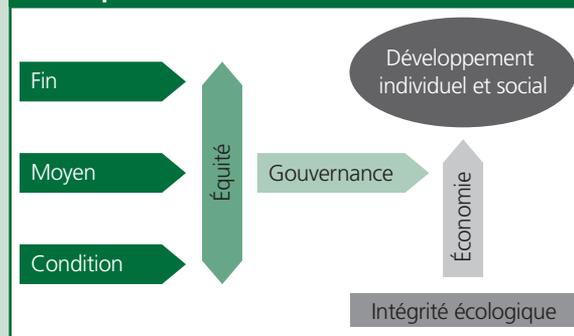


Figure 3 Modèle de Revéret et Gendron : Conception à 5 dimensions hiérarchisées⁴



Olivier RIFFON et Claude VILLENEUVE

1. Riffon, O. et Villeneuve, C. (2011). *Typologie du développement durable : décoder les conceptions, représentations, approches et stratégies dans un mode opérationnel*. Article soumis pour publication.
2. Source : Jacobs, P. et B. Saddler, 1990. *Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun*, Hull, Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, 204 p.
3. Source : Chaire éco-conseil, d'après Passet (Passet, R., 1997, *Le développement durable : De la transdisciplinarité à la responsabilité*, Congrès de Locarno, 30 avril - 2 mai 1997).
4. Source : Chaire en éco-conseil, d'après Revéret et Gendron (Revéret, J.-P., et C. Gendron, 2002, *Le développement durable, entre développement et environnement*. *Liaison Énergie-Francophonie, IEPF, Spécial Sommet de Johannesburg*, 55-56-57, p. 33-36).

Là où l'Agenda 21 se présente comme un épais document de 40 chapitres additionnant une liste d'objectifs et d'activités dont l'intérêt est incontestable mais les conditions concrètes de mise en œuvre restent bien floues, là où les conventions signées à Rio (climat et biodiversité) se bornent à des principes et objectifs assez généraux, on voit dans les dix années qui suivent les engagements se préciser. C'est d'abord en 1997, le Protocole de Kyoto qui contient les engagements pris par les pays développés pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), puis le Plan d'action de Johannesburg (2002) qui reprend les objectifs de Rio pour les rendre plus précis et engageants. Ce sont les OMD qui, dans le domaine du développement, représentent un ensemble d'engagements chiffrés et vérifiables.

Certains secteurs d'activité, qui ont fait l'objet de recommandations de l'Agenda 21 et du Plan d'Action de Johannesburg (JPOI), l'énergie, les mines, les transports, l'agriculture ou le tourisme ne font pas encore l'objet d'engagements chiffrés. Si depuis Rio l'action a été mise sur les questions d'agriculture et d'énergie en tant qu'enjeux majeurs de développement, ces deux secteurs sont toutefois le nœud de contradictions difficiles à surmonter.

Il n'est évidemment pas possible de passer en revue les 40 chapitres de l'Agenda 21 ; on se concentrera sur les dimensions sociales, économiques et écologiques des principaux thèmes et sur les moyens de mise en œuvre.

Rio, une déclaration de principes

La Déclaration de Rio¹, venue prolonger la Déclaration de Stockholm², se présente comme un ensemble de principes relativement novateurs et dont la mise en œuvre s'est révélée parfois audacieuse, souvent problématique.

Elle place l'homme, et non la nature, au centre du développement durable (Principe 1) et affirme les droits souverains des États à la gestion des ressources de leur espace (Principe 2). On est donc très loin d'une idée de gestion en commun de la planète et il n'est ici question ni de patrimoine commun ni de biens communs, les États devant toutefois exploiter leurs ressources et conduire leur développement en minimisant les externalités négatives et les impacts

au-delà de leur zone de juridiction. Cette affirmation des souverainetés nationales et de la priorité au développement fait encore pleinement sentir ses effets dans les négociations climat et biodiversité et représente un véritable tournant par rapport à la Conférence de Stockholm (1972).

Dans la Déclaration de Rio, le principe le plus novateur est l'idée que, face à la dégradation de l'environnement mondial «les États ont des responsabilités communes mais différenciées» (Principe 7). Ce principe est immédiatement repris dans la Convention Climat et trouve une application spectaculaire dans le Protocole de Kyoto où seuls les pays développés de l'annexe 1 prennent des engagements de réduction de leurs émissions de GES. Le même principe continue aujourd'hui de gouverner les négociations climat bien que certains pays comme les États-Unis tentent de le contester. D'une équité évidente, il est dans le même temps facteur de grandes difficultés dans la mesure où la différenciation des responsabilités, synchrone ou diachronique, conduit à des discussions sans fin faute de critères évidents et mutuellement acceptés.

Une ambivalence analogue caractérise l'application du principe de précaution (Principe 15) d'ores et déjà transcrit dans le droit international (Convention Climat, Convention OSPAR, Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée, Traité de Nice, etc.) et dans certains droits nationaux (France). D'une grande clarté dans la Déclaration, il donne lieu selon les traités et les pays à de grandes différences de rédaction et d'interprétation, le tout aboutissant à une certaine confusion intellectuelle et juridique, laquelle est aggravée par le manque de consensus dans la communauté scientifique et les réserves des milieux économiques. L'absence de modes opératoires et de procédures communément acceptées explicitant les conditions de la mise en œuvre du principe crée un sentiment d'inachèvement là où on aurait dû enregistrer un important progrès.

Le principe de responsabilité et de réparation (Principe 13) est fortement réaffirmé et étendu mais n'a pas connu d'application opérationnelle conséquente y compris dans le domaine de la pollution marine pétrolière où le projet de convention sur la responsabilité liée aux activités pétrolières *offshore* n'a pas reçu de suite.

1. <http://www.un.org/french/events/rio92/acofn15126vol1f.htm>

2. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>

En revanche l'obligation d'information mutuelle en cas d'accidents transfrontières (Principe 18) a été mise en œuvre dans le cadre des conventions de l'AIEA, en cas d'accident nucléaire, de l'OMI en cas de pollution pétrolière et aussi dans le cadre de la convention de Kiev (2003).

Le principe d'accès à l'information et de participation (Principe 10) a connu un développement important avec l'adoption de la Convention d'Aarhus (1994) dans le cadre de la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies, ainsi que la Convention de Barcelone révisée en 1995.

La Déclaration de Rio porte aussi sur les questions économiques avec l'encouragement à créer et user des *instruments économiques* (article 16) ce qui a été le cas du Protocole de Kyoto et du Protocole de Nagoya et avec le développement de la fiscalité écologique promue par la Banque Mondiale au niveau des pays en développement (PED). De leur côté, les pays de l'OCDE ont accru de façon sensible les taxes écologiques et des instruments de marché ont fait leur apparition dans le domaine des émissions de CO₂ et des pêcheries.

Le principe 14 qui décourage le transfert transfrontière d'activités ou de substances polluantes a connu un sérieux échec avec la non-ratification de l'amendement à la Convention de Bâle qui interdisait les mouvements de déchets dangereux vers les pays non OCDE. Quant au principe 12 qui condamne les mesures de protection commerciale fondées sur des considérations écologiques, il a été largement appliqué et, à ce jour, les projets de taxe carbone aux frontières n'ont pas connu de suite. À l'inverse, aucun accord multilatéral en environnement (AME) ayant recours à des mesures commerciales n'a été mis en cause au niveau de l'OMC.

Les dispositions plus politiques de la Déclaration n'ont guère connu de suite. L'environnement des peuples soumis à l'oppression n'est pas particulièrement protégé (Principe 23) et aucune mesure n'a été prise pour protéger l'environnement en temps de conflit armé (Principe 24) ni dans le droit international ni au niveau opérationnel, à l'exception des Directives de la Croix-Rouge pour la formation des forces armées (1996).

Malgré leur portée parfois problématique, les principes de la Déclaration par leur force, leur clarté et leur évidence se sont largement imposés dans le droit international et national. Il reste encore à leur donner un caractère d'effectivité et à combler les vides encore béants dans les domaines de la responsabilité et de la réparation ainsi que dans le droit à la participation.

Les aspects institutionnels

La création de la Commission du développement durable (CDD), placée auprès du Conseil Économique et Social, en charge du suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 21, est la nouveauté institutionnelle post Rio. Suite à de nombreuses critiques, le Sommet de la Terre de 2002 a modifié son mode opératoire mais, après 18 ans de fonctionnement, il existe un sentiment général de frustration et de déception vis-à-vis de la CDD. Plusieurs raisons sont avancées : absences des ministères impliqués en dehors de l'environnement, faible intérêt des grandes agences en charge des questions économiques, inexistence de pont entre les recommandations de la CDD et les autres centres de décisions au sein de l'ONU... et il est évident que la CDD n'a pas fonctionné en tant qu'instance stratégique pour le développement durable. D'autres évolutions institutionnelles ont cependant été plus favorables, dont en particulier :

- La meilleure prise en charge des enjeux environnementaux par de grandes agences comme la Banque Mondiale, le PNUD, la FAO.
- La pérennisation du FEM au cours des années et l'extension de son champ d'interventions.
- Une meilleure structuration des questions relatives à l'Eau et aux Océans au sein de l'ONU.
- Un « modeste » renforcement du PNUE.
- Une implication active des commissions économiques régionales.
- Le développement des structures vouées à l'évaluation et aux interfaces science/politiques (affirmation du GIEC, création de l'IPBES), le renforcement de la qualité et la crédibilité des mécanismes internationaux d'évaluation de l'environnement.

À l'échelle nationale, comme ils y étaient invités par le JPOI, beaucoup d'États se sont efforcés de structurer la fonction de développement durable dans leur gouvernance. Certains ont créé des instances de coordinations interministérielles, d'autres ont rapproché environnement et développement durable. Le caractère mouvant des structures révèle la difficulté à construire une gouvernance apte à conduire des politiques de type holistique.

Les faiblesses de la gouvernance internationale du développement durable restent un constat suffisamment partagé pour que la question ait été identifiée comme étant l'un des deux sujets du Sommet Rio +20 sous le titre « pilier institutionnel du développement durable ».

Les Conventions de Rio

Certains sujets ont fait l'objet, à Rio ou après, d'une convention dotant la communauté internationale d'un outil de négociation, de financement et de suivi spécifique, permettant de décliner des objectifs plus opérationnels.

Climat

Si l'Agenda 21 est relativement vague sur la question climatique, la Convention Climat comporte un objectif clair, « stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique », ce qui s'est traduit en 2010 à Cancun par un objectif de limitation de la température moyenne d'un maximum de 2°C. La Convention est rapidement devenue le forum majeur de négociation sur l'environnement global et le développement durable, tant les enjeux climatiques affectent le développement dans ses différents aspects. De ce point de vue, la Convention Climat a connu un très grand succès dont l'une des clés est la crédibilité et la précision des travaux du GIEC qui ont permis de fournir une base scientifique robuste.

Les émissions des pays de l'annexe 1 (pays développés et les économies en transition) sont, dans le cadre du Protocole de Kyoto (1997), passées de 15 milliards de tonnes en 1990 à 13,9 en 1998. Un résultat positif, dû largement à l'effondrement des économies du bloc socialiste immédiatement après 1990, et aux efforts des pays européens qui, pour la plupart, respectent les engagements de Kyoto. Ces résultats auraient pu être meilleurs si les États-Unis s'étaient engagés dans l'application du Protocole de Kyoto, qu'ils n'ont pas ratifié, et si de grands pays comme le Japon et le Canada avaient respecté leurs engagements. Mais cette baisse des émissions de CO₂ des pays développés a été plus que compensée par la hausse des émissions des pays en développement qui sont passées dans le même temps de 6,8 à 16 milliards de tonnes. Au total les émissions globales de CO₂ ont augmenté entre 1990 et 2008 de 38%.

La négociation climat illustre bien les avancées et les difficultés de mise en œuvre d'une convention imprégnée des concepts de Rio. Progrès pour la partie financement, encouragement effectif à la promotion des énergies renouvelables, inventivité en matière de mécanismes de mise en œuvre, difficultés pour s'accorder sur le niveau de responsabilité commune, surtout si l'on prend en compte la dimension historique de



Photo : Curt Carnemark/The World Bank

la dégradation de l'environnement. La Convention Climat est donc à la fois un brillant processus intégrateur qui illustre l'approche systémique du développement durable et en même temps un témoignage de la difficulté à maîtriser les approches complexes et multidimensionnelles qu'il implique.

Biodiversité

Autre grande convention de Rio, la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) a eu le mérite de donner une base plus scientifique et systématique à la question de la nature en abordant l'ensemble du vivant et en la raccordant aux questions de développement. L'application de la CDB a longtemps souffert du caractère très général de ses objectifs, du déficit de support scientifique et d'intérêt politique, d'incompréhension quant à sa valeur ajoutée et, aussi, de l'ombre que lui faisait la Convention Climat.

La Convention et le JPOI avaient fixé, mais sans réelle base scientifique ni indicateurs, un objectif visant d'ici 2010 à « réduire de façon significative le rythme de perte de la biodiversité ». Dès 2005, les travaux du Millénium Ecosystem Assessment (MA), qui a fait l'effort de conceptualiser, de catégoriser et de mesurer le degré de qualité des services écosystémiques, ont relancé la CDB.

On doit reconnaître à la CBD l'honnêteté d'avoir admis que cet objectif ne serait pas atteint, quels que soient les indicateurs partiels utilisés, et d'avoir abordé la conférence de Nagoya (2010) avec la volonté d'en tirer les enseignements en termes de contenu pour la stratégie de 2010-20, et de reformulation des objectifs (avec par exemple des objectifs visant à maîtriser les facteurs socio-économiques qui impactent la biodiversité).

Si l'objectif global n'a pas été atteint – et on ne voit pas comment il aurait pu l'être dans l'état de faiblesse des moyens et de l'autorité politique de la Convention ainsi que du faible engagement des pays membres – on note des réalisations positives, avec entre autres :

- l'adoption des protocoles de Carthagène sur la biosécurité et de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages ;
- la convention OMI sur les eaux de ballasts ;
- l'accord de principe sur la création d'une plateforme internationale sur la biodiversité ;
- les services écosystémiques (IPBES) qui devraient servir les objectifs de la convention ou les progrès considérables en matière d'espaces protégés avec 16 millions de km² en 2000 contre 8 en 1980 (malgré un déficit considérable de protections du milieu marin).

Désertification

La Convention sur la Désertification a été adoptée en 1994 et est entrée en vigueur en 1996. Ce sujet essentiel n'a pas pour autant reçu une priorité élevée de la part de beaucoup de pays. Un progrès important a été l'accord donné par le FEM à la prise en compte de ce thème, la seule recommandation précise du JPOI sur ce sujet.

Des progrès significatifs ont été constatés dans la région du Sahel pour la période de 1983-2003 avec un regain de la végétation encore fragile mais cette Convention reste encore marginale comparée à la CDB ou la Convention Climat.

Les autres enjeux environnementaux

Substances chimiques et déchets dangereux

La gestion raisonnée des substances chimiques est un sujet important de la conférence de Rio laquelle vient

peu après les accidents de Bhopal et de Seveso. Dans ce domaine, des objectifs datés (2000) ont été fixés pour que soient mis en place des mécanismes d'évaluation et de gestion rationnelle de ces produits, des objectifs réitérés par le JPOI.

La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants a été adoptée en 2001. Le PNUE a créé le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique et un mécanisme de coordination inter-agences, et a également adopté un mécanisme de « cluster » pour la gestion des conventions sur les produits chimiques et les produits dangereux. La directive sur l'évaluation des produits chimiques, REACH, est une réponse européenne aux recommandations de l'Agenda 21 et du JPOI.

Océans et régions côtières

Le chapitre 17 de l'Agenda 21 concernant les océans est incontestablement novateur par son approche globale mais peu précis en matière d'objectifs. Il a été explicité à Johannesburg mais avec des ambitions limitées. Du point de vue institutionnel, on note un double progrès avec la constitution de UN Océans, une structure de coordination interne des Agences des Nations Unies, et la mise en place du processus consultatif informel sur le droit de la mer qui réunit chaque année les États, les Agences et les ONG et passe en revue les questions maritimes internationales. C'est dans ce cadre qu'a progressé, ces dernières années, la question de la protection de la biodiversité en haute mer. On note aussi des progrès dans le droit international marin conformément à l'Agenda 21 et au JPOI avec l'adoption de la convention OSPAR en 1992, la révision de la Convention de Barcelone, la mise en place du programme NOWPAP (Mer du Japon et autres), la signature de nouvelles conventions OMI, notamment sur les eaux de ballast et sur le démantèlement des navires ou l'intensification de la coopération régionale avec le soutien actif du FEM. Le JPOI a par ailleurs prévu de mettre en place d'ici 2004 un processus régulier d'évaluation scientifique du milieu marin. Un grand retard a été pris mais ce processus devrait être engagé en 2012.

De nombreux problèmes persistent cependant :

- La pollution tellurique demeure à un niveau élevé malgré l'adoption de nouveaux protocoles dans le cadre des mers régionales (Carthagène, Abidjan) et le programme global pour lutter contre la pollution tellurique, adopté en 1995.

- Le taux de couverture du milieu marin par des zones protégées est resté inférieur à 1 % et l'objectif de créer un réseau représentatif d'aires marines protégées affiché par la CDB n'a pas été atteint.
- Le programme des Mers Régionales n'a pas été renforcé et la coopération avec les organisations régionales de pêche ne fonctionne bien que dans le cadre de la mer du Nord/Est Atlantique (OSPAR).
- L'objectif du JPOI de restaurer les stocks halieutiques dégradés à des niveaux permettant une production soutenable d'ici 2015 n'est pas en passe d'être atteint.
- La lutte contre la pêche illégale ou irrégulière n'a pas été efficace.
- Le programme de protection des récifs coralliens n'a guère donné de résultats³.

Enfin, aucune mesure internationale n'a été prise pour contrôler l'activité pétrolière offshore qui affecte des zones de plus en plus profondes. Il faut dire que le JPOI n'avait même pas abordé cette question.



Photo : Curt Carnemark/The World Bank

Forêts

Comme l'Agenda 21, le Sommet de Johannesburg a fixé des objectifs non quantifiés à la lutte contre la déforestation et la gestion durable des forêts. Faute d'instrument juridique accepté à Rio, les forêts ont fait l'objet de concertations informelles au sein des Nations Unies (Forum des Nations Unies sur les Forêts) qui ont permis de promouvoir des actions volontaires de type certification. Le Forum a favorisé l'élaboration de politiques nationales de gestion durable des forêts et la production de rapports nationaux

(la superficie de forêts dotées d'un statut de protection a beaucoup progressé, notamment au Brésil et au Gabon) et c'est sur la base de son travail qu'un instrument non contraignant de gestion durable a été adopté par l'AGNU en 2007.

À la suite des travaux du Forum, le Conseil Économique et social des Nations Unies a également adopté en 2006 un ensemble d'objectifs de gestion forestière pour 2015, s'inscrivant dans le cadre des OMD. L'un des objectifs est de « mettre fin à la réduction du couvert forestier dans le monde... ». Il s'agissait de stopper la réduction de la couverture forestière globale qui a décliné de 1,3 million de km² au rythme de 0,2 % par an entre 1990 et 2005, les plus grandes pertes se trouvant en Indonésie et au Brésil.

On note ainsi une sorte de continuum de négociation relativement cohérent permettant de resserrer et de rendre plus incitatif le dispositif des Nations Unies dans un domaine où l'on n'a pas souhaité agir par la voie d'un instrument juridique contraignant. L'avenir dira si cette approche sera couronnée de succès car, après 30 ans, la pression sur les forêts s'est certes ralentie, le déboisement passant de 16 millions d'ha/an dans les années 90 à 13 millions, mais demeure intense et pourrait bientôt affecter les régions tempérées tentées d'utiliser cette source d'énergie renouvelable.

Eau

L'Agenda 21, orienté vers la gestion durable des ressources et la gestion en commun des bassins transfrontaliers, avait également préconisé l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous d'ici 2025. Le JPOI a détaillé ces objectifs et insisté sur la nécessité d'un usage efficace de la ressource et a lancé le principe des « Forum Mondial sur l'eau ».

Les OMD consacrent un volet important à l'accès à l'eau en prévoyant de réduire de moitié d'ici 2015 la population sans accès à l'eau potable. Le rapport 2011 indique que la cible concernant l'eau potable devrait être atteinte même si plus d'une personne sur 10 n'aura toujours pas d'accès d'ici 2015. La situation demeure critique en revanche pour l'accès à l'assainissement qui fait gravement défaut à 2,6 milliards de personnes⁴.

D'un point de vue institutionnel la création de UN Water au niveau des Nations Unies et du Conseil mondial de l'eau a favorisé l'émergence d'une vision commune sur la prise en compte des questions relatives à l'eau au niveau international et la Convention

3. Perspectives de la diversité biologique – CDB 2009.

4. Source : Rapport des Nations Unies sur les OMD, 2011.

des Nations Unies sur l'usage des eaux partagées signée en 1997, bien que non encore entrée en vigueur, représente un progrès en termes de gestion des eaux transfrontières.

Cependant, le taux d'exploitation des ressources en eau s'accroît régulièrement conduisant à des perspectives non durables dans de nombreux pays notamment au sud de la Méditerranée et en Asie. Les situations de pénurie se sont multipliées dans les grandes villes des PED et le développement de l'irrigation se trouve désormais ralenti. La question de l'eau est appelée à symboliser à l'avenir le caractère de non-durabilité du développement

L'approche économique globale

L'Agenda 21 a encouragé la croissance économique en tant que facteur d'amélioration des conditions de vie et de lutte contre la pauvreté. Dans le contexte des années 90, qui voient la création de l'OMC, il fait du commerce mondial et de l'accès au marché au bénéfice des PED une clé décisive de cette croissance. Il recommande l'abaissement des barrières douanières, la généralisation des préférences tarifaires au bénéfice des PED et se prononce contre l'usage des normes environnementales comme armes de protection ainsi que contre les subventions accordées par les pays riches à leur agriculture.

Les objectifs ont été largement atteints dans la mesure où, après 1990 le taux de croissance des économies émergentes et des PED en général a été plus du double de la moyenne mondiale et triple des économies avancées et ce, de façon soutenue. Le développement très rapide du commerce mondial est un des facteurs majeurs de cette progression. La part des PED dans ce commerce progresse chaque année.

Cette expansion a été favorisée par la création de l'OMC, la signature de nombreux accords bilatéraux ainsi que la baisse du taux moyen des tarifs douaniers depuis 1996, en particulier au bénéfice des produits des PMA. Même si, contrairement aux recommandations du JPOI, la négociation commerciale multilatérale initiée à Doha en 2001 (dite « Cycle du développement ») n'a pas pu aboutir, il n'en reste pas moins que la libéralisation est largement engagée au bénéfice des produits des PED. Si la question des subventions aux productions agricoles reste posée, la baisse des subventions des pays riches aux exportations agricoles est devenue une réalité. Il reste que l'extraordinaire développement du commerce mondial exerce un impact important sur l'environnement.

Modes de production et de consommation

Il s'agit certainement du chapitre de l'Agenda 21 dont le bilan est le moins substantiel alors que changer en profondeur les modes de production et de consommation est une condition indispensable à la réalisation des objectifs de l'Agenda 21. Considéré comme très prioritaire par le JPOI, ce programme a fait l'objet d'une longue préparation depuis le sommet de Johannesburg, mais la CDD n'est pas parvenu à l'adopter lors de sa 19^e session en 2011. Il s'agit donc d'un sérieux échec.

Globalement, depuis 1980, l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables a crû moins rapidement que l'augmentation du PIB global. Il n'en reste pas moins qu'en dépit de ce début de découplage, l'augmentation du PIB qui a plus que doublé entre 1980 et 2006 se traduit par une pression sur les ressources qui ne fait que s'accroître, entraînant désormais l'élévation des prix des matières premières, des énergies fossiles et des produits agricoles. Cependant, on note l'existence d'un très grand nombre d'initiatives locales ou d'entreprises pour répondre à cette question à travers les politiques d'achat, les certifications, les écotaxes, les labellisations volontaires, le commerce équitable, les Agendas 21 locaux, les actions éducatives et enfin la conscientisation des consommateurs.

Mais, comme le reconnaissait le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), Conseil mondial des affaires pour le Développement Durable en 2008, les progrès techniques et en éco-efficacité ne suffiront pas et il faut introduire des changements dans les styles de vie et les modes de consommation.

La lutte contre la pauvreté et les OMD

La lutte contre la pauvreté figure parmi les priorités de l'Agenda 21. Il en est de même pour le JPOI qui, adopté après le Sommet du Millénaire, reprend l'objectif de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population disposant d'un revenu inférieur à un dollar par jour, qui souffre de la faim ou qui n'a pas d'accès à l'eau potable.

Selon le dernier rapport des Nations Unies sur les OMD (2011), l'objectif de réduction de la pauvreté est en passe d'être atteint, le taux de pauvreté passant de 45% en 1990 à 27% en 2005. De même, les objectifs en matière d'eau potable (mais non d'assainissement) seraient atteints. On note des progrès importants pour

certaines objectifs de santé (lutte contre le paludisme, la tuberculose, le VIH) et l'éducation. Mais des écarts très importants avec les objectifs demeurent pour la nutrition des enfants les plus pauvres, leur scolarisation, les taudis, les conditions de vies en zone rurale, l'accès des femmes à l'emploi. L'objectif relatif à la réduction de moitié des personnes souffrant de la faim n'est pas en passe d'être atteint. La situation, à cet égard, reste critique dans la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne et une partie de l'Asie du Sud.

Dans l'ensemble, des progrès importants ont été accomplis, mais pour beaucoup d'objectifs, les résultats à venir sont encore incertains.



Photo : Curt Carnemark/The World Bank

Aide internationale

L'Agenda 21 avait évalué à 125 milliards de dollars le montant de l'aide au développement nécessaire à sa réalisation. La JPOI a, avec les OMD, fixé à 0,7 % du PIB des pays avancés les fonds qu'ils conviendraient d'allouer au développement et, avec le Consensus de Monterey, invité les pays des Clubs de Paris et de Londres à alléger la dette.

D'importantes remises de dettes ont été consenties, notamment aux PMA. De 2000 à 2008, le service de la dette publique rapporté au volume des exportations des PED est passé de 12,5 % à 3,4 %. L'impact a été spécialement positif pour les PMA et les États-Îles. La dette publique est devenue un problème de pays riche.

Par ailleurs, le volume global de l'Aide Publique au Développement (APD) a évolué positivement remontant de 0,22 % à 0,32 % des PIB des pays riches entre

1996 et 2010, soit pour cette dernière année un montant de 128 milliards de dollars, une somme jamais atteinte précédemment.

Même si les engagements formels pris dans les sommets, y compris au G8, n'ont pas été tenus par la plupart des pays développés, les progrès de l'APD sont cependant sensibles et les résultats sont assez largement au rendez-vous.

Conclusion

Si le sommet de Rio, puis celui de Johannesburg, ont voulu affirmer la nécessité et la possibilité d'un développement démographique, économique et social compatibles avec la protection de l'environnement global, les résultats ne sont guère probants. Les évolutions sont plus que préoccupantes en matière de climat, de biodiversité, d'environnement marin, d'utilisations des sols, de forêts et d'eau douce.

Le modèle de développement économique encouragé au début des années 90 a incontestablement produit des effets en terme de croissance économique et d'amélioration des conditions de vie pour une partie de la population des PED mais, comme l'indique le Secrétaire Général des Nations Unies dans son premier rapport pour Rio+20 (2010), « le pilier environnemental est peut-être celui qui a connu les progrès les plus lents. Globalement la pression sur les écosystèmes continue de croître ».

Est-ce le fait d'objectifs trop peu ambitieux adoptés à Rio puis à Johannesburg ? Est-ce la faiblesse et la fragmentation des institutions environnementales à l'échelle nationale et internationale ? Est-ce lié au fait que la protection effective de l'environnement supposerait des changements majeurs dans le niveau et les modes de consommation que personne ne veut en réalité envisager ? Toujours est-il que les pays émergents reproduisent les modèles de développement économique et territorial qu'ont connus les pays riches, modèle que ceux-ci s'emploient à défendre avec acharnement.

Les premiers débats en vue de la conférence de Rio+20 ne donnent aucun signe que l'environnement quittera son statut de préoccupation subordonnée aux nécessités d'un développement qui, pour le moment, n'a rien de durable. 🌱