



RIO+20
United Nations
Conference on
Sustainable
Development

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

Lucien Chabason (Iddri)

UN BILAN INÉDIT

Il n'existe pas de bilan formel des objectifs fixés par l'Agenda 21 lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992. La conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20), qui aura lieu en juin 2012, offre l'opportunité de se retourner sur vingt ans de développement durable. La déclaration de principes de Rio, visant essentiellement à concilier développement économique et environnement, a acquis une véritable légitimité juridique et politique. Cependant, la question de son efficacité, notamment en termes de gestion des ressources, reste prégnante et l'absence d'objectifs chiffrés et d'organe de suivi efficace constitue un frein à sa mise en œuvre.

LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE RIO

La gouvernance internationale du développement durable, telle qu'incarnée par la Commission du développement durable, est un échec. Le développement durable peine en effet à s'inscrire dans une gouvernance de type holistique associant effectivement les trois piliers et impliquant l'ensemble des acteurs. Et, faute de critères et de modes opératoires clairement définis et mutuellement acceptés, la mise en œuvre des principes de Rio se heurte à d'importantes réticences et créé un sentiment d'inachèvement.

VERS UN NOUVEAU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Si certaines conventions et autres mécanismes mis en place à la suite de l'Agenda 21 ont obtenu des résultats encourageants, et si l'objectif d'une croissance permettant de lutter contre la pauvreté a été partiellement atteint, la pression sur les ressources naturelles est de plus en plus forte. Le principe même du développement durable est remis en question. La nécessité d'un changement de trajectoire se fait plus pressante. 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. Pour autant, d'importantes marges de progrès existent en vue de diminuer l'impact de l'activité humaine. La définition d'objectifs de développement durable prioritaires et critiques, à l'image des OMD, irait en ce sens et pourrait ouvrir de nouvelles perspectives.

Copyright © 2011 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution.

Citation: Chabson, L., 2011. *20 ans après Rio, un développement qui n'a rien de durable*, Working Papers N°12/11, Iddri, Paris, France, 14 p.



Pour toute question sur cette publication, merci de contacter l'auteur :

Lucien Chabason lucien.chabason@iddri.org

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

Cet article est une version développée d'une contribution au n°89 de la revue *Liaison Énergie Francophonie* (LEF) de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) consacré à la conférence Rio+20. Il ne porte pas sur l'engagement des acteurs et des groupes, traité par ailleurs dans ce numéro de LEF.

Lucien Chabason (Iddri)

INTRODUCTION : DE LA DIFFICULTÉ CONCEPTUELLE DU BILAN	5
1. RIO, UNE DÉCLARATION DE PRINCIPES	6
1.1. Le principe de responsabilité commune mais différenciée	6
1.2. Le principe de précaution	6
1.3. Le principe de responsabilité et de réparation	7
1.4. Le principe d'accès à l'information et de participation	7
1.5. Les mouvements transfrontières	7
1.6. Les instruments économiques et politiques	7
2. LES INSTITUTIONS DE RIO	7
3. LES CONVENTIONS DE RIO	8
3.1. Climat	8
3.2. Biodiversité	9
3.3. Désertification	9
4. LES AUTRES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX	9
4.1. Substances chimiques et déchets dangereux	9
4.2. Océans et zones côtières	10
4.3. Forêts	11
4.4. Eau	11
5. LES QUESTIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES	11
5.1. Des modes de production et de consommation responsables ?	12
5.2. Les approches économiques sectorielles et la durabilité	12
5.3. La lutte contre la pauvreté et les OMD	12
5.4. L'aide internationale	13
CONCLUSION	13

INTRODUCTION : DE LA DIFFICULTÉ CONCEPTUELLE DU BILAN

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, par la nature même du sujet, mais également parce qu'aux grandes décisions prises lors du Sommet de la Terre en 1992 à Rio de Janeiro (Brésil) s'ajoutent des décisions ultérieures, qui sont venues apporter les explicitations nécessaires.

Est-ce l'ampleur du sujet, son ambition peut être excessive, qui découragent la production régulière et exhaustive d'un bilan ? Ou, comparés aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les objectifs fixés dans le domaine du développement durable sont-ils plus flous, moins concentrés, moins cohérents et se prêtent-ils plus difficilement à une analyse précise ? De fait, l'Agenda 21 (plan d'action adopté à Rio en 1992) englobe tant de sujets économiques, sociaux et environnementaux que publier son bilan reviendrait à passer en revue l'essentiel de l'activité des organisations spécialisées des Nations unies, des gouvernements et des groupes d'acteurs.

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 des sommets de Rio (1992) et de Johannesburg (2002). Les deux seuls documents de synthèse disponibles à ce jour sont : le rapport A/CONF.216/PC/2 du 1er avril 2010 préparé par le Secrétariat général des Nations unies à l'occasion de la première conférence préparatoire de la Conférence sur le développement durable des Nations unies « Rio+20 », qui ne fait que survoler la partie consacrée au bilan ; et le document A/66/... du 15 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 aucun contenu ne débouche sur des bilans d'ensemble systématiques et réguliers permettant de disposer d'une vision globale des accomplissements régulièrement mise à jour, comme il en existe dans le cadre du suivi des OMD.

À ce constat s'ajoutent les questions conceptuelles posées par l'élaboration de bilans et la mesure de l'action politique d'une façon générale. En effet, les objectifs fixés par les grandes conférences sont de nature variable, s'agissant en particulier de la protection de l'environnement : objectifs relatifs à la qualité du milieu ou à la productivité des écosystèmes (par exemple, « maintenir ou restaurer les stocks de poissons permettant une pêche durable », ou « stabiliser la concentration de gaz à effet de serre [GES] dans l'atmosphère à un niveau qui préviendra une influence anthropogénique dangereuse pour le système climatique ») ; engagements sur le niveau de pression d'origine humaine sur l'environnement (« Stratégie pour la biodiversité », adoptée en 2010 à Nagoya).

Parfois les objectifs sont quantifiés et des dates limites sont fixées (par exemple, établir des aires marines protégées sur 10% de la surface des mers et océans, au terme de la Stratégie de Nagoya 2011-2020), parfois ils demeurent vagues et imprécis. Plus les objectifs sont quantifiés et assortis de délais, plus les bilans peuvent être établis avec précision et transparence. À cet égard, les vingt années qui se sont écoulées depuis 1992 marquent de nets progrès. Si l'Agenda 21 se présente comme un épais document de 40 chapitres additionnant une liste d'objectifs et d'activités dont les conditions concrètes de mise en œuvre restent floues, si les conventions dites de Rio (climat, biodiversité,

désertification) se bornent à des principes et objectifs assez généraux, le Protocole de Kyoto (1997) contient pour sa part les engagements pris par les pays développés de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) ; de même, le JPOI (*Johannesburg Plan of Implementation*, ou plan d'action adopté à Johannesburg en 2002) reprend les objectifs de Rio pour les rendre plus précis et plus fermes du point de vue de l'engagement. Et les OMD constituent un ensemble d'engagements chiffrés et vérifiables. En outre, certains pays (Colombie et Guatemala) ont récemment (septembre 2011) proposé d'adopter, lors de la Conférence Rio+20, un ensemble limité de *Sustainable Development Goals* (SDGs, « objectifs de développement durable »), complémentaires des OMD, une initiative peut-être prometteuse.

L'objectif de cet article n'est pas de passer en revue les 40 chapitres de l'Agenda 21, mais de se concentrer sur les dimensions sociales, économiques et écologiques des principaux thèmes et les moyens de mise en œuvre.

1. 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 gestion en commun de la planète, d'autant qu'il n'est ici question ni de patrimoine ni de biens communs ; les États doivent toutefois exploiter leurs ressources et conduire leurs développements 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 aujourd'hui encore pleinement sentir ses effets dans les négociations internationales sur le climat et la biodiversité, et représente un véritable tournant par rapport à la Conférence de Stockholm (1972). En effet, s'il était devenu clair, au cours des années 1980, que les négociations environnementales ne pouvaient plus ignorer les questions de développement, il n'avait pas été envisagé, au moins au sein

des organisations non gouvernementales (ONG) d'environnement, que le Sommet de Rio marquerait en réalité le début de la perte d'autonomie juridico-politique de la question environnementale et sa subordination de fait aux impératifs de développement.

En outre, la vision anthropocentrique du développement durable impulsée par la Déclaration de Rio a trouvé confirmation avec la publication, en 2005, de l'*Évaluation des écosystèmes pour le millénaire* (*Millennium Ecosystem Assessment*, MA), dont l'objectif est « d'évaluer les conséquences des changements écosystémiques sur le bien-être humain, [et] d'établir la base scientifique pour mettre en œuvre les actions nécessaires à l'amélioration de la conservation et de l'utilisation durable de ces systèmes, ainsi que de leur contribution au bien-être humain ». La popularisation de la notion de services écosystémiques, et leur tentative d'évaluation économique dans le cadre du TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, 2008-2010), a également contribué à favoriser cette orientation.

1.1. Le principe de responsabilité commune mais différenciée

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 a été immédiatement repris dans la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ou « Convention Climat », entrée en vigueur en 1994) et a trouvé une application spectaculaire dans le Protocole de Kyoto (entré en vigueur en 2005), par lequel seuls les pays développés de l'annexe 1 ont pris des engagements de réduction de leurs émissions de GES. Le même principe continue aujourd'hui de gouverner les négociations internationales sur le climat, bien que certains pays, comme les États-Unis, tentent de le contester. D'une équité indiscutable, il est cependant facteur de grandes difficultés dans la mesure où la différenciation des responsabilités, synchronique ou diachronique, conduit à des discussions sans fin faute de critères clairs et mutuellement acceptés.

1.2. Le principe de précaution

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 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée, Traité de Nice, etc.) et

1. <http://www.un.org/french/events/rio92/afconf15126vol1f.htm>

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

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 rédactions et interprétations, qui provoquent une certaine confusion intellectuelle et juridique, 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 acceptés explicitant les conditions de la mise en œuvre du principe crée un sentiment d'inachèvement, là où on aurait dû enregistrer un important progrès.

1.3. Le principe de responsabilité et de réparation

Le principe de responsabilité et de réparation (Principe 13) est fortement affirmé 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 connu de suite. Plusieurs accords internationaux ont été signés sur le sujet de la responsabilité et de la réparation, mais ne sont pas entrés en vigueur ; il existe une très grande réticence des États à avancer sur ce point.

1.4. Le principe d'accès à l'information et de participation

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'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA, accidents nucléaires), de l'Organisation maritime internationale (OMI, pollution pétrolière), et de la Convention de Kiev (accidents industriels).

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 (1998) dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, ainsi que la Convention de Barcelone révisée en 1995.

1.5. Les mouvements transfrontières

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 à l'OMC.

1.6. Les instruments économiques et politiques

La Déclaration de Rio encourage également la création et l'utilisation d'instruments économiques (principe 16, selon lequel « le pollueur paie »), incitation prise en compte par les protocoles de Kyoto (1997) et de Nagoya (2010), et dans le cadre de la promotion par la Banque mondiale de la fiscalité écologique pour les pays en développement (PED) ; pour leur part, 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.

Les dispositions plus politiques de la Déclaration de Rio n'ont guère connu de suite. *L'environnement et les ressources naturelles des peuples soumis à oppression* (principe 23) ne sont pas particulièrement protégés, 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).

Par leur force, leur clarté et leur évidence, et malgré leur portée parfois problématique, les principes de la Déclaration de Rio se sont largement imposés dans le droit international et les droits nationaux. Il reste 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.

2. LES INSTITUTIONS DE RIO

La création de la Commission du développement durable (CDD, 1993), placée auprès du Conseil économique et social des Nations unies, en charge du suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 21, constitue la principale nouveauté institutionnelle consécutive au Sommet de Rio. À la suite à de nombreuses critiques cependant, le Sommet de la Terre de 2002 en a modifié son mode opératoire mais, depuis, le sentiment de frustration et de déception domine. Figurent parmi les raisons de ce dysfonctionnement en tant qu'instance stratégique pour le développement durable : l'absence des ministères impliqués en dehors de

l'environnement, le faible intérêt des grandes agences en charge des questions économiques, et l'inexistence de pont entre les recommandations de la CDD et les autres centres de décisions au sein de l'ONU.

D'autres évolutions institutionnelles se sont toutefois avérées plus favorables, notamment :

- la meilleure prise en charge des enjeux environnementaux par de grandes agences comme la Banque mondiale, le PNUD ou la FAO ;
- la pérennisation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et l'extension de son champ d'intervention ;
- 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 dédiées à l'évaluation et aux interfaces science/politique (affirmation du GIEC, création de l'IPBES) et le renforcement de la qualité et de la crédibilité des mécanismes internationaux d'évaluation de l'environnement.

À l'échelle nationale, comme ils y étaient invités par le JPOI, de nombreux États se sont efforcés de structurer la fonction de développement durable dans leur gouvernance. Certains ont créé des instances de coordination 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 thèmes de travail du Sommet Rio+20 sous le titre « pilier institutionnel du développement durable ».

3. 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 et permettant de décliner des objectifs plus opérationnels.

3.1. Climat

Si l'Agenda 21 est relativement vague sur la question climatique, la Convention Climat comporte un objectif clair, celui de « 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 Cancún par un objectif de limitation de l'augmentation de la température moyenne à l'horizon 2100 de 2°C au maximum. 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.

Pour ce qui concerne les résultats obtenus, les émissions des pays de l'annexe 1 (pays développés et 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 pour une large part 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 encore 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 %. Les conséquences de cette hausse ont été clairement décrites par le 4^e rapport du GIEC en 2007 : augmentation de la température globale, fonte accélérée des glaciers et réduction de la superficie de la banquise, recrudescence des phénomènes climatiques exceptionnels (inondations, sécheresse, etc.), élévation du niveau des mers, impacts négatifs sur la production agricole, etc. L'objectif de la Convention Climat n'est donc pas atteint, et l'ensemble des engagements pris à Copenhague (2009) et Cancún (2010) sur une base volontaire (plus de 110 pays ont communiqué officiellement des objectifs de réduction/maîtrise des émissions) ne permet pas d'envisager la stabilisation de la hausse des températures d'ici la fin du xxie siècle à +2°C. Dans ce contexte, les négociations sur le climat risquent de se concentrer de plus en plus sur la question de l'adaptation au changement climatique et de son financement, ce qui consacrerait, implicitement, l'acceptation d'un semi-échec de la convention.

Ainsi, les négociations sur le climat illustrent parfaitement les avancées et les difficultés de mise en œuvre d'une convention imprégnée des concepts de Rio : d'une part, progrès pour la partie financement, encouragement effectif à la promotion des énergies renouvelables, inventivité en matière de

mécanismes de mise en œuvre ; mais, d'autre part, difficultés pour s'accorder sur le niveau de responsabilité commune, surtout si l'on prend en compte la dimension historique de 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 un témoignage de la difficulté à maîtriser les approches complexes et multi dimensionnelles qu'il implique.

3.2. Biodiversité

Autre grande convention de Rio, la Convention sur la diversité biologique (CDB) a eu le mérite d'apporter 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 a fait la Convention Climat.

La Convention Biodiversité 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 Millenium Ecosystem Assesment et les rapports sectoriels (pêches, espèces menacées) publiés par la FAO et l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) ont relancé la CDB en montrant l'impossibilité d'atteindre un tel objectif et en proposant de nouvelles pistes de réflexion, comme celle de conceptualiser, catégoriser et mesurer le degré de qualité des services écosystémiques. 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 en 2010 avec la volonté d'en tirer les enseignements en termes de contenu pour la stratégie 2010-2020 et de reformuler les objectifs (incluant 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 toutefois des réalisations positives : adoption des protocoles de Carthagène sur la biosécurité (2000) et de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages (2010) ; convention OMI sur les eaux de ballasts (2004) ; accord de principe sur la création d'une plate-forme internationale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), qui devrait servir les objectifs de la convention ;

progrès considérables en matière d'espaces protégés, avec 16 millions de km² en 2000 contre 8 millions en 1980 (malgré un déficit très important de protection en ce qui concerne le milieu marin) ; ou encore adoption par plus de 160 pays de stratégies nationales pour la biodiversité, conformément aux décisions de la convention.

Par ailleurs, la Stratégie 2011-2020 adoptée à Nagoya (2010) fixe des objectifs de maîtrise des facteurs socio-économiques (*drivers*) impactant la biodiversité. Or, même si l'infléchissement des tendances en matière de production, de consommation et d'aménagement du territoire constitue l'une des conditions indispensables du succès de cette stratégie pour la biodiversité, les Nations unies ne sont pas parvenues, à l'occasion de la 19e session de la CDD (mai 2011), à adopter le programme « Production et consommation durables » : une illustration parmi d'autres des incohérences de la gouvernance internationale du développement durable.

3.3. Désertification

La Convention sur la désertification a été adoptée en 1994 et est entrée en vigueur en 1996. Pour autant, ce sujet essentiel n'a pas bénéficié d'un statut prioritaire de la part de beaucoup de pays, et cette convention reste marginale par rapport aux conventions climat et biodiversité.

Quelques progrès tant dans le traitement de cette question que dans les résultats obtenus sont cependant à noter. La Convention sur la désertification a adopté : un Plan stratégique pour 2008-2018, une centaine de plan d'action nationaux ; et un système de vérification des engagements. Par ailleurs, le FEM a validé la prise en compte de ce thème (seule recommandation précise du JPOI sur ce sujet). Enfin, des améliorations significatives sont constatées sur le terrain, dans la région Est du Sahel pour la période de 1983-2003 avec un regain de la végétation, encore fragile.

Cependant, le manque d'intérêt de la communauté internationale pour les questions touchant à la protection des sols et à la désertification reste patent.

4. LES AUTRES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

4.1. Substances chimiques et déchets dangereux

La gestion raisonnée des substances chimiques a été un sujet important du Sommet de Rio, qui s'est tenu quelques années après les accidents de

Bhopal (Inde, 1984) et de Seveso (Italie, 1976). Dans ce domaine, des objectifs datés ont été fixés (en 2000, puis réitérés par le JPOI en 2002) pour que soient mis en place des mécanismes d'évaluation et de gestion rationnelle de ces produits. La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants a pour sa part été adoptée en 2001. Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a créé le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique (1994) 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 produits dangereux. Et la directive sur la gestion des substances chimiques, REACH (entrée en vigueur en 2007), est une réponse européenne aux recommandations de l'Agenda 21 et du JPOI.

4.2. Océans et zones côtières

Le chapitre 17 de l'Agenda 21 relatif à la protection des océans, des mers et des zones côtières est incontestablement novateur par son approche globale, mais peu précis en matière d'objectifs. Il a été explicité à Johannesburg en 2002, 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 avec la mise en place du processus consultatif informel sur le droit de la mer qui réunit chaque année les États, les agences des Nations unies et les ONG, et passe en revue les questions maritimes internationales.

C'est dans le cadre de l'*Open-ended Informal Working group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction* (« groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale »), créé en 2004 (résolution 59/24 de l'Assemblée générale des Nations unies, AGNU), qu'a progressé, ces dernières années, la question de la protection de la biodiversité en haute mer. Des progrès sont également à signaler dans le domaine du droit international de l'environnement à travers le renforcement des systèmes régionaux : adoption de la convention OSPAR en 1992, mise en place du programme NOWPAP, Northwest Pacific Action Plan, en 1994, révision de la Convention de Barcelone en 1995, signature de nouvelles conventions OMI, notamment sur les eaux de ballast et sur le démantèlement des navires, en 2004, intensification de la coopération

régionale avec le soutien actif du FEM. Le JPOI avait par ailleurs prévu de mettre en place d'ici 2004 un processus régulier d'évaluation scientifique du milieu marin ; un retard important a été pris, mais ce processus devrait être engagé en 2012.

Toutefois, de nombreux problèmes persistent :

- la pollution tellurique demeure à un niveau élevé, comme en témoignent par exemple l'extension dramatique des « zones mortes » ou la découverte récente des mers de plastique, et ce, malgré l'adoption de nouveaux protocoles dans le cadre des mers régionales (Abidjan en 1981, Carthagène en 1983, Nairobi en 2010) et du programme global pour lutter contre la pollution tellurique (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 en 2012, affiché par le JPOI, 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 relativement bien que dans le cadre de l'Atlantique du Nord-Est (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 atteint³ ;
- la lutte contre la pêche illégale ou irrégulière n'a pas été efficace ;
- le programme de protection des récifs coralliens a donné peu de résultats⁴ ;
- la haute mer souffre d'un déficit de réglementation (ressources marines génétiques, études d'impact environnemental, etc.) et d'un défaut de contrôle et de surveillance ;
- l'absorption de dioxyde de carbone d'origine anthropique provoque une acidification des océans susceptible d'affecter gravement la biodiversité marine ;
- enfin, aucune mesure internationale n'a été prise pour contrôler l'activité pétrolière offshore qui affecte des zones de plus en plus profondes ; la question est même absente du JPOI.

3. Selon le rapport sur les OMD de 2011, la proportion de stocks de poissons surexploités, appauvris ou en phase de régénération, est passée de 10 à 33 % entre 1970 et 2008, et les pêcheries ont poursuivi leur déclin.

4. Selon le rapport de la CDB sur les « Perspectives de la diversité biologique » publié en 2009, le taux de couverture corallienne vivante dans les Caraïbes est tombé de 28 % en 1992 à 8 % en 2002, et 35 % des mangroves ont disparu au cours des deux dernières décennies.

4.3. Forêts

Après la déclaration sur les forêts, guère engageante, adoptée au Sommet de Rio, le Sommet de Johannesburg a fixé des objectifs non quantifiés de lutte contre la déforestation et de 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, FNUF, 2000), qui ont permis de promouvoir des actions volontaires de type certification. Le FNUF a favorisé l'élaboration de politiques nationales de gestion durable des forêts et la production de rapports nationaux, et c'est sur la base de son travail qu'un instrument non contraignant de gestion durable a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) en 2007. À la suite des travaux du FNUF, 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 consiste à « mettre fin à la réduction du couvert forestier dans le monde », réduction qui a atteint 1,3 million de km² entre 1990 et 2005 au rythme de 0,2% par an, les plus grandes pertes se trouvant en Indonésie et au Brésil.

On note ainsi une continuité dans les négociations 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 de lutte contre la déforestation, la pression sur les forêts s'est certes ralentie, le déboisement passant de 16 millions d'hectares par an pour la période 1990-2000 à 13 millions entre 2000 et 2010, mais demeure intense et pourrait bientôt affecter les régions tempérées tentées d'utiliser cette source d'énergie renouvelable. Il faut toutefois noter que la superficie de forêts dotées d'un statut de protection a beaucoup progressé, notamment au Brésil et au Gabon.

Par ailleurs, les expérimentations en cours montrent qu'il n'est pas encore certain que le mécanisme REDD+ (United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries), et plus généralement les paiements pour services rendus par les écosystèmes forestiers, soient une réponse pertinente à la pression que subissent les forêts.

4.4. 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, insistant sur la nécessité d'un usage efficace de la ressource, et a confirmé le principe des Forums mondiaux sur l'eau (le premier s'est tenu à Marrakech en 1997).

Les OMD consacrent pour leur part 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'y aura toujours pas d'accès d'ici 2015. La situation demeure critique en revanche concernant l'assainissement, qui fait gravement défaut à 2,6 milliards de personnes⁵.

D'un point de vue institutionnel, la création de UN Water en 2003 a favorisé l'émergence d'une vision commune sur l'application des questions relatives à l'eau au niveau international, et la Convention des Nations unies sur l'usage des eaux partagées signée en 1997, même si elle n'est pas encore entrée en vigueur, représente un progrès en termes de gestion des eaux transfrontières.

Pendant, le taux d'exploitation des ressources en eau augmente 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

5. LES QUESTIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

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 1990, qui voient la création de l'OMC (1995), 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 de deux fois supérieur à la moyenne mondiale

5. Voir le rapport des Nations unies sur les OMD, 2011.

et trois fois supérieur à celui des économies avancées, et ce de façon soutenue. Le développement très rapide du commerce mondial est un des facteurs majeurs de cette progression, et 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 en provenance des PMA. Même si, contrairement aux recommandations du JPOI, la négociation commerciale multilatérale initiée à Doha en 2001 (dite « Cycle du développement ») n'a pu aboutir, la libéralisation est largement engagée au bénéfice des produits des PED. Et si la question des subventions aux productions agricoles reste posée, la baisse des subventions des pays riches aux exportations agricoles est devenue une réalité.

Parallèlement, l'extraordinaire développement du commerce mondial exerce un impact important sur l'environnement.

5.1. Des modes de production et de consommation responsables ?

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 de ses objectifs. 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 19e 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 la hausse des prix des matières premières, des énergies fossiles et des produits agricoles.

On note cependant l'existence de très nombreuses initiatives locales ou d'entreprises pour répondre à cette question, par l'intermédiaire des politiques d'achat, des certifications, des écotaxes, des labellisations volontaires, du commerce équitable, des agendas 21 locaux, des actions éducatives et enfin de la conscientisation des consommateurs. Toutefois, selon le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD, 2008), les progrès techniques et en éco-efficacité ne suffiront pas, et de véritables changements dans les styles

de vie et les modes de consommation doivent être mis en œuvre.

5.2. Les approches économiques sectorielles et la durabilité

Depuis le Sommet de la Terre, l'action a été portée sur l'agriculture et sur l'énergie en tant qu'enjeux majeurs de développement ; ces deux secteurs se sont toutefois révélés constituer un nœud de contradictions difficiles à surmonter.

Ainsi, dans les PED, il est indispensable de développer l'accès à l'énergie, en particulier à l'électricité, pour lutter contre la pauvreté et améliorer la santé et les conditions de vie. Mais il faut par ailleurs maîtriser l'accroissement des émissions de carbone des énergies fossiles et mieux maîtriser les projets d'aménagement hydroélectrique des fleuves qui se traduisent par le déplacement de populations et la perturbation des systèmes écologiques fluviaux. Or, on constate un redémarrage de la construction de barrages en Asie et en Amérique Latine.

Dans le domaine agricole, il faut faire face à la demande alimentaire croissante d'une population passée en dix ans de 6 à 7 milliards d'habitants et lutter contre la sous-alimentation tout en réduisant l'impact écologique de l'agriculture moderne en luttant contre la conversion des forêts en terres agricoles et contre la dégradation des terres.

Alors que la promotion d'une énergie plus durable, notamment par le développement des énergies renouvelables, a bénéficié de la dynamique créée par la Convention Climat, la question agricole a très longtemps été négligée. Ainsi, la part de l'APD consacrée à l'agriculture a chuté de 18 % de l'APD totale en 1970 à 4% en 2009.

Les mêmes contradictions peuvent être notées pour le transport et le tourisme, indispensables au développement, mais impactant profondément le milieu naturel. Le thème de l'économie verte, qui sera traité lors du Sommet Rio+20, est l'occasion de reprendre ces sujets sectoriels avec plus de cohérence et d'ambition.

5.3. 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 (2000), 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 rapport 2011 des Nations unies sur les OMD, l'objectif de réduction de la pauvreté est

en passe d'être atteint, le taux de pauvreté ayant diminué 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 certains objectifs de santé (lutte contre le paludisme, tuberculose, 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 et l'accès des femmes à l'emploi ; en outre, l'objectif de réduction de moitié des personnes souffrant de la faim n'est pas en passe d'être atteint, la situation restant critique dans la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne et une partie de l'Asie du Sud.

5.4. L'aide internationale

L'Agenda 21 avait évalué à 125 milliards de dollars par an de 1992 à 2000 le montant de l'aide publique au développement (APD) nécessaire à sa réalisation. La JPOI a, avec les OMD, fixé à 0,7 % du PIB des pays avancés les fonds qu'il conviendrait d'allouer au développement et, avec le Consensus de Monterey (2002), 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 plus particulièrement 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'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 128 milliards de dollars, une somme jamais atteinte. Même si les engagements formels pris dans les sommets internationaux, y compris au G8, n'ont pas été tenus par la plupart des pays développés, les progrès de l'APD ont été sensibles, jusqu'à l'irruption de la crise financière en 2007-2008 qui a amené les pays de l'OCDE à plafonner leurs engagements. Les pays émergents commencent, pour leur part, à mettre en place des programmes d'APD.

CONCLUSION

Si les sommets de Rio puis de Johannesburg ont voulu affirmer la nécessité et la possibilité d'un

développement démographique, économique et social compatible 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 et d'utilisation des sols, des forêts et de l'eau douce. Le modèle de développement économique encouragé au début des années 1990 a incontestablement produit des effets en termes 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 à l'absence de vision et de volonté quant à la mise en œuvre des changements majeurs dans le niveau et les modes de consommation pourtant nécessaires à une protection effective de l'environnement ? Toujours est-il que les pays émergents reproduisent les modèles de développement économique et territorial qu'ont connu les pays riches, modèles 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.

Pour autant, d'importantes marges de progrès existent en vue de diminuer l'impact de l'activité humaine : s'orienter vers une économie moins carbonée, une agriculture plus écologique, un tourisme moins brutal, une pêche plus durable, des forêts mieux gérées dans le cadre d'une gouvernance mondiale où le concept de développement durable serait réellement pris en charge et la participation des acteurs réellement assurée, tout en ayant à l'esprit la méthodologie des OMD, tel est le défi dont la Conférence Rio+20 peut encore se saisir. Et, d'une certaine manière, l'initiative commune de la Colombie et du Guatemala proposée en septembre 2011, à savoir la définition d'objectifs de développement durable (ou *Sustainable Development Goals*) prioritaires et critiques, irait en ce sens et pourrait ouvrir de nouvelles perspectives. ■

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

Lucien Chabason (Iddri)



PUBLICATIONS DE L'IDDRI

- C.-A. Sénit (2011), "Compromising on a climate regime: on the importance of perceptions", Iddri, *Working papers*, n°09/11.
- L. Tubiana et al. (2011), « L'heure est venue ! Pourquoi "Rio+20" doit réussir », Institut allemand pour le développement [disponible sur www.iddri.org].
- Compte rendu de la conférence « Le "milliard le plus pauvre" et le changement climatique dans le contexte de la crise mondiale » (2009), Iddri, *Idées pour le débat-Working Papers*, n°09/09.
- S. van den Hove, L. Chabason (2009), "The Debate on an Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services", Iddri, *Idées pour le débat-Working Papers*, n°01/09.

Publications available online at: www.iddri.org

Think tank basé à Paris et Bruxelles, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale.

Face aux défis majeurs que représentent le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus du secteur privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde. Think tank indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions. Il axe ses activités autour de cinq grandes problématiques : le changement climatique, la biodiversité, la gouvernance globale, la fabrique urbaine, et développe des activités sur le thème de l'agriculture.

L'Iddri publie trois collections propres : les *Working papers* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité de leurs auteurs ; les *Policy briefs* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Studies* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement, The Energy and Resources Institute et Armand Colin.

Pour en savoir plus sur les publications et les activités de l'Iddri, visitez www.iddri.org

www.iddri.org