


Développement durable: un projet à l'échelle mondiale

**Auteurs: Nadine Gouzée
Natacha Zuinen
Stéphane Willems**

Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BfP) est un organisme d'intérêt public.

Le BfP réalise des études sur les questions de politique économique, socio-économique et environnementale. A cette fin, le BfP rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions. Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du parlement, des interlocuteurs sociaux, ainsi que des institutions nationales et internationales.

Le BfP est aussi l'institution qui, en vertu de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, est chargée de la rédaction du Rapport fédéral et de la préparation de l'avant-projet du Plan Fédéral. La "Task Force Développement durable" constitue le groupe qui, au sein du BfP, exécute cette mission.

Le BfP assure à ses travaux une large diffusion. Les résultats de ses recherches sont portés à la connaissance de la collectivité et contribuent au débat démocratique.

Internet

URL: <http://www.plan.be>

E-mail: contact@plan.be

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Editeur responsable: Henri Bogaert
Dépôt légal: D/1999/7433/4



Remerciements

Les auteurs de cette publication ont soumis sa première version à l'appréciation de la Task Force de Développement durable du Bureau fédéral du Plan en janvier 1998. Ce texte a bénéficié des conseils et de l'expérience transdisciplinaire de cette équipe au long de l'année 1998. Il a également été soumis au Comité intérieur du Bureau fédéral du Plan. Les auteurs remercient en particulier Tom Meeuws, Denis Van Eeckhout, Thomas Bernheim, Hadelin de Beer de Laer, Henri Bogaert et Jan Verschooten pour leurs contributions et suggestions.

L'information à la base de ce planning paper a été rassemblée grâce à, notamment, deux conventions passées entre le Bureau fédéral du Plan et deux départements de l'Etat fédéral. La convention avec les Services des Affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC) a partiellement financé la contribution de ce travail à une métabanque de données sur le développement durable, dans le cadre des "actions de support" du Plan d'appui des SSTC sur ce thème. La Convention avec le Ministère de l'Environnement a financé la participation à bon nombre de ces négociations internationales. Les évaluations des résultats de ces négociations sont faites sous la responsabilité propre des auteurs.

Le texte a bénéficié d'échanges d'informations et d'observations tout au long de l'année 1996/97 avec d'autres négociateurs internationaux ayant préparé et négocié ce premier bilan de Rio. Dans la délégation de la Commission européenne, les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement Madame Brusasco-Mackenzie, chef de service et Madame Jill Hanna, expert, affaires internationales, DG XI - environnement. Le texte a également été enrichi des travaux internes à la délégation belge et des conseils de Son Excellence Marc Gedopt, Ambassadeur Environnement, Monsieur Hugo Brauwers, Premier Secrétaire de la Représentation permanente de la Belgique auprès des Nations unies, New York et Monsieur Ulrik Lenaerts, Conseiller-adjoint, Région flamande, AMINAL. Pour couvrir tous les aspects de cette vaste négociation, la recherche s'est également appuyée sur les travaux de synthèse de l'International Institute for Sustainable Development d'Ottawa.

Il convient également de remercier Thomas Bernheim, Brenda Breugelmans,, Katrien Debeuckelaere, Pieter Dresselaers, Nathalie Gilsoul, Tom Meeuws et Sophie Sorel qui ont assuré le secrétariat, la traduction et l'édition de ce rapport.





Table des matières

	Avant-propos	1
I	Le développement durable: de 1987 à 1997	5
	A. De la Commission Brundtland (1987) au Plan d'Action 21 (1992)	5
	B. Le rôle de la Commission du Développement durable des Nations unies (CDD-ONU) depuis 1993	11
II	Bilan politique du Sommet +5 (1997)	17
	A. Contexte politique du Sommet +5	17
	B. Bilan politique du Sommet +5	28
III	Bilan social et économique	41
	A. Lutte contre la pauvreté	41
	B. Modification des modes de production et de consommation	44
	C. Intégration du commerce, de l'environnement et du développement durable	50
	D. Dynamique démographique et durabilité	54
	E. Protection et promotion de la santé	56
	F. Promotion d'un modèle viable d'établissements humains	59
IV	Bilan environnemental	63
	A. Protection des eaux douces et de leur qualité	63
	B. Protection des océans, de toutes les mers et des zones côtières	66
	C. Lutte contre le déboisement	68
	D. Protection de l'atmosphère et gestion rationnelle de l'énergie	71
	E. Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides (y compris les questions relatives aux eaux usées), des déchets dangereux, et des déchets radioactifs	80
	F. Promotion d'un développement agricole et rural durable	83

G.	Lutte contre la désertification et sécheresse	86
H.	Préservation de la diversité biologique	88
I.	Développement durable des petits Etats insulaires en développement	90
V	Bilan relatif au rôle des grands groupes sociaux	93
A.	Obstacles rencontrés par les grands groupes sociaux	94
B.	Rôle et contribution des grands groupes sociaux	95
C.	Inflexions récentes dans la voie d'un développement durable	101
VI	Bilan relatif aux moyens d'exécution d'Action 21	103
A.	Ressources et mécanismes financiers	103
B.	Transfert de technologies écologiquement rationnelles	113
C.	La science au service du développement durable	116
D.	Education, sensibilisation du public et formation	118
E.	Mécanismes juridiques internationaux et la Déclaration de Rio	122
VII	Stratégies de Développement durable	127
A.	Un enjeu de développement durable: le protocole de Kyoto	128
B.	Une autre façon de prendre des décisions	140
C.	Premiers pas et risques d'échec	150
VIII	Annexes	155
A.	Les grandes Conférences internationales des Nations unies sur le changement social au niveau planétaire	155
B.	Des indicateurs pour la prise de décision en faveur d'un développement durable	167
C.	Déclaration de Rio: Treize principes fondamentaux repris au cours du rapport	173
D.	Déclarations politiques	176
E.	Composition de la délégation belge au Sommet +5	185
F.	Documentation du Secrétariat des Nations unies	186
G.	Documentation générale	192



Avant-propos

Lors de la Conférence sur l'Environnement et le Développement (CNUED) de Rio en juin 1992, la Communauté internationale a souscrit à un grand projet de changement de cap vers un nouveau mode de développement appelé "développement durable".

Tout n'a pas commencé à Rio. Mais c'est là que les éléments épars de ce projet furent rassemblés pour la première fois avec une recherche de cohérence à l'échelle mondiale. Comme tout processus humain, ce projet n'a pas la prétention d'être infaillible. Mais la synthèse des tendances insoutenables des modes de développement actuels faite par la Communauté internationale à la CNUED a démontré sa nécessité.

Ce planning paper propose un premier bilan des progrès et échecs rencontrés depuis la CNUED dans la mise en oeuvre de ce projet. Son fil conducteur est le *Plan d'Action 21*. Appelé aussi *Action 21* ou *Agenda 21*, il s'agit d'un plan planétaire pour l'amélioration des conditions de vie de tous au 21^{ème} siècle. Il fut adopté lors de cette conférence de Rio après des années de longues et difficiles négociations internationales.

Six ans plus tard, le projet de développement durable conçu à Rio est toujours vivant. L'une des preuves en est la réalisation de la promesse faite par la Communauté internationale à Rio de se retrouver tous les ans pour suivre, pas à pas, la mise en oeuvre d'Action 21. L'engagement de convoquer un premier Sommet d'évaluation au bout de cinq ans a également été tenu, sans attendre, cette fois, 20 ans, comme ce fut le cas entre les Conférences de Stockholm (1972) et de Rio (1992). Ce processus d'évaluation est neuf. La Communauté internationale est en effet plus habituée aux grands élans politiques qu'à ces exercices de "monitoring", contradictoires et minutieux, où les gouvernants sont invités à rendre compte des réalisations de leurs promesses. Cette veille constante est pourtant nécessaire au succès à long terme de tels projets.

Le "Sommet de la Terre +5" préparé et tenu à New York pendant la première moitié de l'année 1997 avait donc pour objet de faire le bilan des premières années de la transition vers un développement durable. C'est de ce "Sommet +5"¹ que proviennent une grande partie des données rassemblées ici et l'optique adoptée dans ce texte: rendre justice à la complexité et à la richesse de ce processus de changement. Ce tableau n'est ni noir ni rosé par rapport au bilan qu'en a fait l'ONU en 1997. Il montre simplement que peu de progrès ont

1. Cette négociation intergouvernementale planétaire ne doit pas être confondue avec la réunion internationale des grands groupes sociaux tenue à Rio la même année sous le nom de "Rio +5".

été réalisés depuis le bilan qui avait été fait en 1992 à la Conférence de Rio. Il en conclut qu'une intensification des efforts est requise pour traduire ces pensées globales et engagements internationaux en actes nationaux et locaux.

Un bilan mondial

Ce bilan mondial rassemble des données au sens large, englobant des résultats de négociations internationales postérieures à Rio, des indicateurs de l'état du développement et de l'environnement mondial, ainsi que des leçons tirées d'expériences relatives à l'environnement et au développement et d'autres connaissances sur leurs tendances actuelles. Lorsqu'aucune traduction officielle n'existe, les textes d'origine sont cités en langue anglaise. Ces citations constituent en effet des données d'autant plus utiles que toutes les nuances de leur contenu sont conservés.

La plupart des principes, actions et objectifs figurant dans les textes adoptés à Rio visent à "décloisonner" les approches classiques des problèmes d'environnement et de développement. Les données présentées ici portent donc sur des domaines bien différents, tant environnementaux et économiques que sociaux ou institutionnels. Elles proposent un tableau de l'évolution des efforts faits pour s'orienter vers un développement durable. Mais ce tableau n'a pas la prétention d'être exhaustif. Il a pour objectif de montrer l'intérêt et la diversité de cette approche. Il est construit sur base des données du Sommet +5 rassemblées par la Commission du Développement durable des Nations unies parce que cette commission est la seule à avoir cette fonction de "forum global" centré sur cette question. Il va de soi que de nombreux autres forums internationaux traitent, notamment, d'aspects particuliers du développement durable.

Depuis 1992, ce projet de développement durable s'est ainsi précisé. En liaison avec ses piliers "environnement" et "développement" élaborés à Rio, son pilier social s'est progressivement consolidé. Une série de grandes Conférences internationales après la CNUED, ont en effet adopté, elles aussi, l'optique du développement durable pour définir leurs engagements relatifs aux aspects sociaux du développement. Elles sont reprises en première annexe à ce bilan et largement évoquées tout au long de cette analyse.

Les critiques ne manquent pas (ONG, médias, etc.) à propos du manque de punch de cette panoplie de textes internationaux négociés mot à mot par les représentants et experts de quelques 180 pays et du peu d'effets concrets qu'ils ont eu sur le terrain jusqu'ici. Ces critiques contribuent certainement à assurer la vitalité du processus politique mais elles sous-estiment aussi parfois les difficultés réelles de concrétisation des idées du développement durable.

Le volontarisme politique a, certes, un rôle fondamental à jouer dans la réalisation d'un développement durable. Mais ce serait une erreur de mettre toutes les difficultés de mise en oeuvre sur le compte de l'absence de volonté politique. Un changement de cap du développement est aussi un lent processus d'apprentissage collectif. Elaborer de nouvelles politiques en faveur d'un développement durable, qui soient à la fois souhaitées et acceptées par les populations qu'elles concernent, requiert la mise en place et le rodage de mécanismes institutionnels de type nouveau. Des programmes de recherche scientifique permettant de fonder les nouvelles mesures à prendre sur des connaissances transdisciplinaires (ou "décloisonnées") suffisantes doivent aussi avoir eu le temps de porter leurs fruits.

Contenu et cadre méthodologique

Les sept parties de ce planning paper suivent donc un fil conducteur partant des engagements pris à Rio en 1992 pour aboutir aux stratégies de mise en oeuvre nationales et locales d'Action 21 attendues de la part de tous les Etats et organisations internationales pour 2002. Sachant que ce document est, aujourd'hui encore, aussi peu connu que la Déclaration des Droits de l'Homme l'était six ans après son adoption, la première partie rappelle la fonction et le contenu d'Action 21. Elle résume aussi le processus prévu pour assurer sa mise en oeuvre au niveau mondial. Les cinq parties suivantes proposent un bilan général de cette mise en oeuvre. Elles suivent l'ordre d'Action 21 en examinant respectivement ses grandes composantes politique (en guise de préambule), sociale, économique, environnementale, participative (les grands groupes sociaux) et instrumentale (les moyens d'exécution). La dernière partie s'interroge sur les stratégies de développement durable à mettre en oeuvre pour faire face à tous ses enjeux. Elle illustre tout d'abord cette vaste question par l'exemple de la lutte contre les changements climatiques. Elle conclut par une réflexion sur les stratégies de mise en oeuvre d'un développement durable qu'il illustre par le mécanisme récemment mis en place en Belgique par les autorités fédérales pour répondre à cette question

Les parties III, IV, V, et VI de ce rapport examinent systématiquement les évolutions socio-économiques, environnementales, relatives au rôle des grands groupes sociaux et relatives aux moyens d'exécution enregistrées depuis la CNUED de Rio. L'approche de l'ONU identifiait, pour chaque grand thème d'Action 21, les réalisations marquantes depuis Rio, les tendances prometteuses et les espoirs déçus, afin d'en dégager les enjeux et priorités pour l'avenir. Dans la même optique, la synthèse proposée ici dans les parties III, IV, V et VI met en évidence, tant que possible, les éléments suivants pour chaque thème:

- *tendances lourdes à infléchir*: les tendances insoutenables (n'allant pas dans le sens d'un développement durable) qui se sont perpétuées malgré la CNUED et qui sont donc à infléchir;
- *impulsions au changement*: les principales actions entreprises depuis la CNUED et allant dans le sens du programme défini dans Action 21;
- *inflexions récentes sur la voie d'un développement durable*: les progrès observés depuis la CNUED, grâce à elle ou à d'autres impulsions allant dans le même sens, qui sont sur la voie d'un développement durable et sont donc à soutenir.

Telle est la base, ni optimiste ni pessimiste, des “stratégies de développement durable”. Composées de politiques et de mesures ayant pour objectifs ces inflexions et ce soutien, ces stratégies devront renforcer les impulsions au changement dont l'ampleur et le nombre sont encore manifestement insuffisants. Au conflit inutile entre pessimisme et optimisme, elles substitueront l'alliance nécessaire entre lucidité et volonté.

En montrant quels sont les problèmes à résoudre, la présente publication prend en quelque sorte le contre-pied du désenchantement ou des dénonciations simplistes relatifs à la lenteur du suivi de Rio. Elle aide à mieux comprendre la complexité de l'“approche globale” pour surmonter les obstacles actuels au développement durable de la Planète. Pour rendre opérationnelle cette approche globale, une série de petits pas ont déjà été faits dans tous les domaines. Ce sont les premiers effets à court terme de ce projet de changement de cap à long terme.



Le développement durable: de 1987 à 1997

“Nous soulignons que la mise en oeuvre cohérente d’Action 21 demeure d’une importance vitale et qu’elle est plus urgente que jamais.”

Déclaration d’Engagement des Chefs d’Etat ou de Gouvernement - 27 juin 1997.

Les travaux sur le développement durable relatif à la mise en oeuvre d’Action 21 à l’échelle mondiale s’inscrivent dans le contexte suivant:

- (A) Deux textes de référence: le Rapport de la Commission Brundtland, seul texte officiel international en matière de développement durable existant avant la Conférence de Rio (1992), et le Plan d’Action 21, principal document politique sur le développement durable adopté à Rio;
- (B) Un cadre de travail: celui de la Commission du Développement durable des Nations unies, commission mise en place pour veiller à la mise en oeuvre des engagements de la Conférence de Rio en matière de développement durable.

A. De la Commission Brundtland (1987) au Plan d’Action 21 (1992)

Explicitier ses termes de référence sur le développement durable

De nombreuses approches et visions différentes du “développement durable” existent. Contrairement au contenu quantitatif du “produit national brut”, clairement défini dans les publications de comptabilité nationale, le contenu des concepts qualitatifs, comme le “bien être” ou la “justice sociale”, varie selon les hypothèses scientifiques ou les préoccupations des groupes sociaux qui les défendent. Cette diversité rend les consensus scientifiques et politiques sur ces questions qualitatives touchant aux grands “projets de société” difficiles à atteindre. La perception du développement durable défendue par Greenpeace n’est, par exemple, pas la même que celle du Conseil mondial de Entreprises pour un Développement durable. Reconnaissant l’absence de consensus implicite sur ce concept, toute démarche rigoureuse se réclamant “du” développement durable se doit donc d’explicitier ses termes de référence.

Les deux grandes références de ce planning paper pour définir le développement durable sont un Rapport et un Plan internationaux. Il s’agit du Rapport de la Commission Brundtland ou Commission mondiale sur l’Environnement et le Développement (CMED - 1987)¹ et du Plan d’Action 21 adopté à la Conférence des Nations unies sur l’Environnement et le Développement (CNUED - 1992)².

Les fonctions complémentaires de ce Rapport et de ce Plan de développement durable sont rappelées au premier point de cette section A: le Rapport sert de base aux discussions et réflexions et le Plan vise à encadrer l'action et les négociations futures, tant au niveau global que local.

Etant donnée l'importance considérable du Plan d'Action 21, le second point de cette section A lui est plus spécifiquement consacré. Action 21 est en effet le fil conducteur de la présente publication et l'outil central des travaux de mise en oeuvre du développement durable.

1. Deux grandes références sur le développement durable

Deux textes écrits à la demande des Nations unies

Le Rapport Brundtland et Agenda 21 internationaux servant de références à ce planning paper sont issus de longues années de travail, fournies respectivement par une commission internationale, et par une vaste négociation intergouvernementale. Ils furent tous deux écrits à la demande de l'Assemblée générale des Nations unies avec une participation largement majoritaire des pays en développement. Mais la CMED est une commission de membres siégeant en tant qu'individus alors que la CNUED est la plus grande conférence intergouvernementale que les Nations unies ont organisée depuis leur fondation.

Deux textes à fondements scientifiques et politiques

Les visions simplificatrices de ce processus présentent parfois cette commission comme exclusivement composée d'experts scientifiques et cette négociation comme exclusivement politique. La réalité est plus complexe. En effet, ces textes élaborés dans un contexte de discussions et de négociations internationales se fondent tous les deux pour partie sur l'expertise scientifique et pour partie sur l'expérience et les options politiques des acteurs en présence. C'est même parce qu'ils se basent sur une bonne connaissance scientifique des évolutions globales observées en matière de développement et d'environnement, tout en intégrant les préoccupations de la décision politique, que ces outils de réflexion et d'action peuvent contribuer à rendre opérationnelle des réponses structurelles aux problèmes de développement actuels.

Le Rapport Brundtland est un constat sur les états respectifs de l'environnement et du développement (social, économique, culturel (modes de vie), ...) au niveau mondial. Il constate donc, en se basant sur une série d'analyses et d'évaluations, que l'évolution actuelle de ces états est à la fois interdépendante et "insoutenable". C'est lui qui a rendu célèbre la notion de développement "durable". Notons que les adjectifs "soutenables", "viables" et "durables" sont aujourd'hui généralement utilisés comme synonymes pour qualifier le développement, même si leurs sens respectifs ne sont pas exactement les mêmes.

-
1. Rapport de la Commission mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED) qui fut mise sur pied et présidée par Gro Harlem Brundtland et, donc, également connue sous le nom de *Commission Brundtland*. Cette commission fut dissoute après publication de ce rapport.
 2. La Conférence qui s'est tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992 a produit trois engagements solennels (juridiquement non contraignants) et deux Conventions. Il s'agit du *Plan d'Action 21*, de la *Déclaration de Rio*, de la *Déclaration relative aux forêts*, de la *Convention-Cadre sur les Changements climatiques* et de la *Convention sur la Diversité biologique*.

Un développement “soutenable” est en effet un mode de développement considéré comme “viable” pour l’ensemble de l’humanité (et pas seulement pour sa partie privilégiée) dont les activités de production et de consommation peuvent “durer” longtemps sans épuiser, (au-delà d’un renouvellement possible), les ressources de la planète. “Soutenable” est donc celui de ces trois mots qui a le sens le plus complet. Mais “durable” étant l’adjectif le plus communément utilisé dans les débats de société et textes officiels, il est devenu plus convivial de l’admettre, tant en langue néerlandaise (“duurzaam”) que française, pour caractériser ce mode de développement.

Encadré n°1.1: Définition du développement durable selon la Commission Brundtland

Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion:

- *le concept de besoins, et plus particulièrement des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité;*
- *l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent à la capacité de l'environnement de répondre aux besoins actuels et à venir (CMED, mai 1988, p.51).*

La plus célèbre des définitions du développement durable, reproduite ci-dessus, est tirée du Rapport Brundtland¹. Elle insiste sur deux nécessités, et autant sur l’une que sur l’autre:

- répondre aux *besoins*, surtout les *besoins des plus démunis* lesquels sont *prioritaires*;
- respecter les limites que l’état de nos techniques et de notre organisation sociale impose à la capacité de l’environnement de répondre à ces *besoins* actuels et à venir.

Contrairement aux approches qui tendent à réduire le développement durable à la protection de l’environnement, cette définition met autant l’accent sur ses finalités liées aux enjeux sociaux que sur celles liées aux enjeux environnementaux. Elle indique que ces finalités sont à atteindre au moyen d’une recherche d’équilibre entre satisfaction des besoins actuels et à venir de l’humanité et limitations imposées à leur satisfaction. Cinq ans après la publication de ce rapport, cette définition conceptuelle et le constat d’ensemble du Rapport Brundtland reçurent un début de concrétisation opérationnelle et politique à la CNUED à Rio: un accord mondial volumineux (250 à 700 pages selon les éditions) appelé Plan d’Action 21.

1. Cette traduction officielle est reprise au Rapport de la CMED ou Commission Brundtland: *Notre avenir à tous (Our common future)*, Les éditions du Fleuve, Montréal, Québec, mai 1998.

2. Le Plan d'Action 21 pour un Développement durable

Des tendances lourdes à infléchir

Le Plan d'Action 21 est le grand engagement moral, ou "solennel" ou "juridiquement non contraignant"¹ de la Conférence de Rio. Il traite essentiellement du caractère indissociable des politiques d'environnement et de développement. Il reconnaît l'importance des débats d'idées sur les limites environnementales de la croissance². Mais il contourne ce débat en partant simplement du point de vue que *l'humanité se trouve à un moment crucial de son histoire* (A21; 1.1). Crucial pourquoi? Parce qu'elle est confrontée à une série de tendances non viables, non seulement environnementales mais également sociales. Lesquelles? Action 21 résume comme suit ces tendances lourdes à infléchir: "*perpétuation des disparités entre les nations et à l'intérieur des nations, aggravation de la pauvreté, de la faim, de l'état de santé et de l'analphabétisme, et détérioration continue des écosystèmes dont nous sommes tributaires pour notre bien-être*" (A21; 1.1).

Quel est l'objectif ultime d'un développement durable? Selon Action 21 (ibidem) c'est de "*satisfaire les besoins humains fondamentaux et d'améliorer le niveau de vie pour tous, tout en protégeant et gérant mieux les écosystèmes et assurant un avenir plus sûr et plus prospère*". Ce plan relève ainsi le défi contenu dans la définition du développement durable de la Commission Brundtland en affirmant une vision volontariste de l'avenir. Il considère lui aussi qu'un équilibre satisfaisant doit pouvoir être trouvé entre les besoins humains actuels et à venir (lesquels sont a priori illimités) et les capacités environnementales de répondre à ces besoins (lesquelles sont en tous cas limitées par l'état de nos techniques et de notre organisation sociale).

Aucun pays ne saurait réaliser cela tout seul

A quelles conditions? Il s'agit, d'une part, d'accorder désormais *une plus grande attention* à de telles questions et, d'autre part, de reconnaître qu'*aucun pays ne saurait réaliser tout cela à lui seul, mais que la tâche est possible si nous oeuvrons tous ensemble dans le cadre d'un partenariat mondial pour le développement durable* (ibidem). Selon Action 21, cette recherche d'équilibre coopératif entre évolution du développement et de l'environnement au cours du siècle prochain est novatrice à deux égards. Elle doit changer les processus de décision et changer la nature des décisions à prendre. En effet:

- (a) La bonne application d'Action 21 est la première et la plus importante responsabilité des gouvernements, appuyée sur la coopération internationale et la participation du public la plus large possible;
- (b) Action 21 est aussi un excellent cadre de référence pour la discussion et la formulation de nouvelles politiques communes, notamment au niveau international.

1. Comme la Déclaration des Droits de l'Homme ou la toute récente Déclaration sur le Génome humain, de tels textes sont incitatifs et non impératifs. Ils appartiennent au Droit international dit "souple" qui engage les Etats moralement les uns par rapport aux autres.

2. Il note par exemple que *certaines économies remettent en cause les notions traditionnelles de croissance économique, soulignant la nécessité de poursuivre des objectifs économiques qui tiennent compte de la valeur du capital constitué par les ressources naturelles* (A21; 4.6).

a. Changer le processus de décision

Encadré n°1.2: Consensus mondial et engagement politique sur l'environnement et le développement

Action 21 aborde les problèmes urgents d'aujourd'hui et cherche à préparer le monde aux tâches qui l'attendent au cours du siècle prochain. C'est un programme qui reflète un consensus mondial et un engagement politique au niveau le plus élevé sur la coopération en matière de développement et d'environnement. La bonne application d'Action 21 est la première et la plus importante responsabilité des gouvernements. Les stratégies, plans politiques et processus nationaux sont vitaux pour ce faire. La coopération internationale doit venir appuyer et compléter les efforts nationaux. Dans ce contexte, le système des Nations unies a un rôle essentiel à jouer. D'autres organisations internationales, régionales et sous-régionales devront également contribuer à cet effort. Il faudra de même encourager la participation du public la plus large possible et la contribution active des organisations non gouvernementales et d'autres groupes (A21; 1.3).

Extrait du Préambule général d'Action 21

Le Plan d'Action 21 issu des négociations de la CNUED est la clé de voûte de la promesse faite à Rio de mettre en oeuvre des stratégies concertées pour que le mode de développement de l'humanité devienne progressivement soutenable. Il préconise une longue série d'actions urgentes, tant au niveau du globe qu'au niveau local. Aucun Etat ne peut tenir cet engagement sans collaborer avec les autres Etats. La mise en oeuvre par voie autoritaire d'un engagement ayant ces caractéristiques exceptionnelles serait donc en contradiction avec sa nature même. En effet, cette mise en oeuvre dépend, non seulement de la volonté politique des dirigeants nationaux, mais aussi du développement de diverses formes et mécanismes de coopération et de participation, tant au sein même des pays qu'entre les pays et régions du globe. Le texte d'Action 21 encourage en effet la plus large participation possible du public et des grands groupes sociaux à la réalisation de ce plan. Il stipule toutefois que *"la bonne application d'Action 21 est la première et la plus importante responsabilité des gouvernements"* (A21; 1.3).

Action 21: un accord et un programme de développement durable

Action 21 est donc à la fois un accord politique international et un programme d'actions nationales ou communes à plusieurs nations:

- c'est un accord international sur l'urgence et l'interdépendance d'une série de problèmes d'environnement et de développement actuels, qui reconnaît la nécessité de préparer le monde aux nombreuses tâches qui l'attendent encore au cours du siècle prochain pour résoudre ces problèmes;
- c'est aussi un premier programme d'action extrêmement ambitieux accepté par chaque pays, qui énumère ces tâches dans une quarantaine de domaines d'intervention.

Le processus de décision public et privé pour la mise en oeuvre d'Action 21 se joue donc sur deux axes: celui de la coopération internationale et celui de la participation du public et des grands groupes sociaux. Il nécessite aussi une restructuration fondamentale pour un meilleur accomplissement de ses différentes phases (rapportage, planning, monitoring...) comme l'indique la partie VII de ce rapport.

Quatre catégories de domaines d'action pour un développement durable

Les objectifs et activités de ce programme de partenariat mondial de développement durable sont décrits dans les 39 chapitres d'Action 21 qui suivent son préambule général. Ces domaines d'action sont répartis en quatre catégories thématiques, dont s'inspire la structure de la présente publication¹:

- *dimensions sociales et économiques* (7 chapitres);
- *conservation et gestion des ressources aux fins du développement* (14 chapitres);
- *renforcement du rôle des principaux groupes sociaux* (10 chapitres);
- *moyens d'exécution* (8 chapitres).

Des centaines de principes d'actions, objectifs, activités et moyens d'exécution pour un développement viable de la planète sont aussi préconisés, dans des matières économiques, sociales, environnementales et institutionnelles. Leur adoption apporte de nouveaux critères de décision aux décideurs publics et privés acceptant de s'y référer.

Action 21 est encore largement ignoré...

Ces textes sont malheureusement écrits dans l'inévitable jargon technico-politique de toute négociation. Cette lourdeur de forme est probablement l'une des raisons pour lesquelles Action 21 est encore largement ignoré, tant par le grand public que par les politiques ou les scientifiques (des sciences humaines comme des sciences naturelles). Mais ce n'est pas la seule. Il est aussi parfois jugé "trop idéaliste" par le monde politique, qualifié de "trop compliqué" ou "trop contradictoire" par la société civile et de "trop orienté vers la politique" par certains scientifiques. Il s'agit pourtant d'un document qui peut contribuer de façon importante à hausser la conscience démocratique et la compréhension des implications pratiques du développement durable, même s'il s'est avéré jusqu'ici peu efficace pour modifier la façon dont les gouvernements prennent les grandes décisions² (voir point suivant).

b. Offrir une référence nouvelle aux politiques

Une base de décisions améliorant cohérence et coordination des décisions

Action 21 sert pourtant déjà de référence à des décisions améliorant la cohérence et la coordination des décisions, tant entre pays qu'entre matières sectorielles ou institutionnelles. Les textes de la CNUED offrent en effet aux autres négociations des accords sur les changements nécessaires acceptables pour toutes les parties en présence. Leur négociation pas à pas au niveau multilatéral a, en effet, permis d'éliminer une série d'obstacles aux accords de coopération. Des extraits de ces textes peuvent ainsi servir de points d'ancrage et aider la mise en formes juridiques de mesures plus ciblées sur le développement durable dans divers fora de négociation autres que ceux directement liés au suivi de Rio (en matière de commerce, de consommation...). Enfin, Action 21 et les textes négociés dans son sillage à la CDD-ONU sont aussi des outils pour équilibrer les priorités institutionnelles, économiques, environnementales et sociales des stratégies à court terme, ou, du moins, pour faire en sorte que les arbitrages entre ces priorités de natures différentes soient plus explicites.

-
1. Notons que cette structure en quatre parties est également celle voulue par le législateur belge pour le plan fédéral quadriennal de développement durable dans sa loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable du 5 mai 1997 (cf.: exposé des motifs de l'article 3, session ordinaire de la Chambre des Représentants de Belgique, 12 décembre 1996).
 2. Voir notamment l'évaluation de Scherr & Barnhizer, 1997.

Au niveau international comme dans les pays, un travail de “traduction” du projet de développement durable en stratégies concrètes est donc en cours. Il s’agit en effet de faire en sorte que les objectifs “ultimes” du développement durable (ceux sur lesquels un accord international a pu être atteint dans tous ces textes) puissent être atteints par des politiques concrètes. Pour cela, des mesures et des buts “intermédiaires” devront être décidés démocratiquement, en tenant compte des conditions régionales et nationales spécifiques en ce compris les différences culturelles. Des instruments politiques doivent également être élaborés pour rendre possible la coordination internationale de ces stratégies, et tendre vers les objectifs ultimes du développement durable¹.

La concrétisation politique d’Action 21

Quant aux effets de cette “traduction” sur la prise de décision politique proprement dite, une critique est souvent faite à propos de l’inefficacité d’Action 21. Cette critique mérite cependant elle-même une approche critique. Il est indéniable que l’impact d’Action 21 sur les décisions politiques prises depuis cinq ans est encore assez faible (voir partie II). Mais deux observations tempèrent ce constat:

- d’une part, un apprentissage collectif est nécessaire pour apprécier correctement l’effet à long terme d’un accord de ce type. Il est donc trop tôt pour juger de l’échec de ce processus. Une partie significative de la Communauté internationale considère d’ailleurs qu’Action 21 est *l’un des documents les plus importants jamais produits par les Nations unies* (Mangaratiba, 1996);
- d’autre part, l’utilité de ce type de documents de synthèse pour concrétiser la notion abstraite d’ “approche globale” ne doit pas être sous-estimée. Les constats sur l’insoutenabilité de certaines tendances lourdes, qui sont à la base de l’accord d’Action 21, paraissent parfois “évidents” aux spécialistes. Mais de tels documents internationaux permettent souvent de porter ces “évidences” à la connaissance de tous et de ne pas devoir perdre un temps précieux à “renégocier” ces constats aux niveaux nationaux et locaux avant de pouvoir prendre les décisions nécessaires pour infléchir ces tendances insoutenables.

B. Le rôle de la Commission du Développement durable des Nations unies (CDD-ONU) depuis 1993

La Commission du Développement durable des Nations unies (CDD-ONU) est une commission fonctionnelle de l’ECOSOC (le Conseil économique et social des Nations unies). Elle réunit officiellement les représentants de 53 pays, qui s’engagent à y être particulièrement actifs. De nombreux autres pays suivent aussi plus ou moins activement ses travaux, à titre d’observateurs. Ses membres sont renouvelés tous les trois ans. La Belgique est le seul petit pays qui en a fait partie depuis le début de son fonctionnement et en restera membre jusqu’au 10^{ème} anniversaire de la Conférence de Rio.

1. Certaines conventions, comme celle sur le climat (art. 4.1.e.i), prévoient explicitement cette possibilité: *Chacune de ces Parties (c’est-à-dire toutes les Parties à la Convention) coordonne selon les besoins les instruments économiques et administratifs appropriés élaborés aux fins de l’objectif de la Convention.* Il s’agit néanmoins de l’un des domaines dans lesquels les progrès sont les plus lents à cause des souverainetés nationales.

La CDD-ONU est chargée d'une longue série de tâches qui sont ici regroupées en quatre grandes catégories:

- (1) Veiller à la bonne application d'Action 21 par les gouvernements;
- (2) Encourager le partenariat social pour un développement durable;
- (3) Evaluer les progrès dans la mise en oeuvre d'Action 21;
- (4) Promouvoir le dialogue au niveau mondial.

Elle remplit ces missions en suivant un programme de travail quinquennal et elle présente leurs résultats à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social (l'ECOSOC) avec les recommandations qui s'imposent.

Ce cinquième aspect de son travail ne débouche jamais directement sur des obligations juridiques et la CDD-ONU ne dispose d'aucune compétence opérationnelle sur le terrain. Ses travaux n'en constituent pas moins une source médiate (ou indirecte) de légalité et une référence importante (en liaison avec Action 21) pour les décisions relatives au développement et à l'environnement prises dans les institutions compétentes.

Le rôle de la Division du Développement durable

Avant de passer brièvement en revue ces cinq aspects du travail intergouvernemental, soulignons le rôle crucial joué par le secrétariat de la CDD-ONU. Il est pris en charge par la Division du développement durable, localisée au sein du Département des Affaires économiques et sociales des Nations unies¹. Cette unité est auteur ou coordinateur de la plupart des documents de référence des travaux de la CDD-ONU examinés dans le présent document.

1. Veiller à la bonne application d'Action 21 par les gouvernements

C'est pour veiller à la réalisation du processus de changement voulu par Action 21, processus qui n'est ni contraignant, ni entièrement abandonné à la décision souveraine des Etats, qu'une Commission du Développement durable a été installée par les Nations unies (la CDD-ONU). Les observateurs se demandaient en effet au lendemain de la Conférence de Rio si les gouvernements allaient oublier ou bien réaliser ce "plan". Adopté au terme de négociations internationales que la grande diversité des sensibilités politiques, des cultures et des niveaux de développement des parties en présence avait rendues si difficiles, sa mise en oeuvre est en effet un défi plus lourd encore à relever que sa rédaction.

1. Le Département des Affaires économiques et sociales créé récemment est le résultat de la consolidation de plusieurs départements au sein des Nations unies: *Department for Policy Coordination and Sustainable Development, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis* et *Department for Development Support and Management Services*.

La vigueur du contrôle des décisions de développement durable

Mais la réponse à cette question ne dépend pas seulement des desiderata des gouvernements et organismes inter-gouvernementaux. Le nombre de questions politiques figurant à l'agenda ordinaire des gouvernements est en effet fort élevé. Et ces questions sont rarement posées dans une optique de développement durable. Dans chaque pays, l'attention que les gouvernements accordent au développement durable est donc liée à la vigueur des suggestions qui leur sont faites et de la pression qui s'exercent sur eux pour qu'ils considèrent comme prioritaires les décisions nécessaires à la mise en oeuvre d'Action 21.

Pour défendre ces priorités, deux catégories de "veilleurs" ou "partenaires" interviennent: les *grands groupes sociaux* et les *pairs*. Le principal travail effectué par la CDD-ONU est donc l'organisation à l'échelle planétaire de cette "veille" exercée sur chaque gouvernement à l'échelle planétaire par les grands groupes sociaux, d'une part, et par les autres gouvernements, d'autre part, pour assurer la mise en oeuvre cohérente d'Action 21.

2. Encourager le partenariat social pour le développement durable

Les neuf principaux groupes sociaux

La première catégorie de "veilleurs" accompagnant ainsi la mise en oeuvre d'Action 21 est celle qu'Action 21 appelle les neuf *principaux groupes (sociaux)*: les agriculteurs, la communauté scientifique et technique, le commerce et l'industrie, les travailleurs et leurs syndicats, les collectivités locales, les (autres) Organisations non gouvernementales (ONG), les populations autochtones, les enfants et les jeunes, et les femmes. Ils sont appelés à s'organiser pour s'engager et participer réellement au processus de prise de décision qui "traduit" ce plan mondial en initiatives, politiques et mesures concrètes et coordonnées. Pour mieux faire entendre leurs voix au niveau des pays, et souvent même aux niveaux sous-national et local, un grand nombre de *Conseils de Développement durable* de type consultatif, ont été créés. Ils ont pour principales fonctions d'enrichir et d'encourager ces initiatives et de donner sur les plans et rapports relatifs à l'application des accords de Rio les avis circonstanciés issus de la société civile. La CDD-ONU sert de forum pour faciliter ce type de dialogue au niveau international et cette fonction primordiale de la CDD-ONU s'est renforcée d'année en année depuis la Conférence de Rio. Depuis sa sixième session, elle organise, avec la participation des grands groupes sociaux, des tables rondes thématiques dont les résultats sont intégrés au processus de négociation.

3. Evaluer les progrès dans la mise en oeuvre d'Action 21

Des évaluations régulières des performances

La seconde catégorie de "veilleurs" sont les *pairs*, c'est-à-dire les gouvernements considérés dans ce processus comme égaux entre eux. La CDD-ONU rassemble en effet une série de porte-paroles de gouvernements, ce n'est pas une structure administrative ou autonome. Sans qu'il s'agisse d'un jugement ou d'une confrontation, ses revues régulières des performances des divers pays dans leur mise en oeuvre d'Action 21 à tous les niveaux visent à faire en sorte que les initiatives nationales et internationales se renforcent individuellement et mutuellement pour mettre ainsi progressivement ce plan en oeuvre au niveau mondial. La CDD-ONU examine ainsi les informations communiquées par les gouvernements, y compris sous forme de communication périodique ou de rapports nationaux, concernant les activités qu'ils entreprennent pour appliquer les dis-

positions d'Action 21. Et elle évalue (sous l'oeil des principaux groupes) aussi les progrès accomplis et les obstacles rencontrés dans l'exécution de ces engagements. Elle prend alors une série d'initiatives en faveur de l'intégration progressive des efforts pour l'environnement et le développement dans l'ensemble du système des Nations unies.

4. Promouvoir le dialogue au niveau mondial

Promouvoir le développement durable dans les négociations commerciales

La CDD-ONU a également une fonction de suivi attentif des progrès accomplis dans les autres enceintes internationales en matière de mise en oeuvre d'Action 21. Par son expérience et ses travaux d'évaluation, elle aide à une meilleure connaissance et compréhension d'Action 21 et stimule un dialogue créatif au sein de la Communauté internationale sur ces questions. Par exemple, avec la contribution active des ONG, elle joue un rôle dans l'avancement des négociations pour plus de cohérence en matière de commerce, environnement et développement durable. Elle accomplit cette tâche en liaison avec la Conférence des Nations unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) et l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Le caractère particulièrement étendu des matières couvertes par Action 21 amène la CDD-ONU à tenir compte des progrès accomplis en matière de développement et d'environnement dans l'ensemble du système des Nations unies, en ce compris par exemple les grandes conventions issues de Rio sur le développement durable et les conventions environnementales ainsi que les grandes conférences mondiales sur divers aspects du développement humain. Ces grandes conférences sont: le Sommet mondial pour l'Enfance, la Conférence mondiale sur l'Education pour Tous, la Conférence mondiale sur les Droits de l'Homme, la Conférence internationale sur la Population et le Développement, le Sommet mondial sur le Développement social, La Conférence mondiale sur la Prévention des Catastrophes naturelles la quatrième Conférence mondiale sur les Femmes et la Conférence des Nations unies sur le Développement humain. Elles sont brièvement décrites dans la première annexe à ce planning paper.

5. Premier programme de la CDD-ONU après Rio (1994-96)

La revue des chapitres d'Action 21

Un an après Rio, la CDD-ONU dut consacrer la totalité de sa première session à trouver un accord sur le programme de travail des sessions annuelles suivantes, prévues pour les années 1994 à 96, avant le rendez-vous pour un premier bilan en 1997. La matière négociée à Rio était toujours fort sensible et il fut difficile de structurer ce programme sans rouvrir les débats sur les points les plus "tendus" d'Action 21. Ce programme (voir encadré n°1.4, page 22) se limita donc à regrouper les chapitres d'Action 21 en *clusters* (ou groupes) de chapitres relativement homogènes¹, de façon à pouvoir passer en revue au cours des trois sessions suivantes, leur mise en oeuvre aux niveaux international, national et local. Mais à ce stade, il fut impossible de trouver un accord pour cibler plus spécifiquement le travail sur des thèmes dominants comme les modes de consommation et de production, l'eau, l'énergie ou les indicateurs de développement durable, par exemple. Cette possibilité n'apparut que petit-à-petit, au cours des années ultérieures.

La revue des quarante chapitres opérée au cours des réunions annuelles de 1994, 1995 et 1996 fut donc utile mais ce travail de fourmis sembla intéresser aussi peu le monde politique en général que l'opinion publique. C'est néanmoins sur cette base que la cinquième session de la CDD-ONU procéda en 1997 au bilan quinquennal du suivi de Rio. Ce premier exercice de monitoring international a permis d'évaluer les succès et insuccès des premiers pas faits par la Communauté internationale dans la voie du développement durable². Cette commission internationale peut donc considérer qu'elle a correctement joué son rôle au cours des cinq premières années de son existence, comme l'a d'ailleurs acté la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies de juin 1997 (voir encadré n°1.3), appelée aussi Sommet +5.

Encadré n°1.3: Rôle joué par la CDD-ONU depuis la CNUED

Les organismes et programmes des Nations unies ont joué un rôle important dans l'application d'Action 21. La Commission du développement durable a pour mission d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en oeuvre d'Action 21, de promouvoir le dialogue au niveau mondial et d'encourager les partenariats dans le cadre du développement durable. La Commission a permis à un grand nombre de partenaires du système des Nations unies et d'autres horizons de débattre des questions du développement durable pour entreprendre de nouvelles actions et prendre de nouveaux engagements (...) (P21; 10).

1. Outre le groupe de chapitres portant sur les matières strictement environnementales, cinq *clusters* regroupaient respectivement les matières suivantes: *Éléments critiques sur le plan de la durabilité* (chap. 2, 3, 4, 5), *Ressources et mécanismes financiers* (chap. 33), *Education, science, transferts de technologie, coopération* (chap. 16, 34, 35, 36, 37), *Structures de prise de décision* (chap. 8, 38, 39, 40), *Renforcement du rôle des principaux groupes* (chap. 24 à 32).
2. Le site sur lequel se trouvent la majeure partie de ces documents porte le nom de <http://www.un.org/esa/planeteterre> (28/01/1999).

Encadré n°1.4: PROGRAMME DE TRAVAIL PLURIANNUEL (1993-1997) DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Session de 1993

Négociation du programme de travail pluriannuel de la CDD-ONU établi à partir du plan d'Action 21

Session de 1994

Chapitres sectoriels	Chapitres intersectoriels	Moyens d'exécution
6. Protection et promotion de la santé	2. Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes	33. Ressources et mécanismes financiers
7. Promotion d'un modèle viable d'établissements humains		34. Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacité
18. Protection des ressources en eau douce et de leur qualité	4. Modification des modes de consommation	37. Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement
19. Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques		
20. Gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux		
21. Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées		Structures préparant les décisions:
22. Gestion sûre et écologiquement rationnelle des déchets radioactifs	23. à 32 Renforcement du rôle des neuf principaux groupes sociaux	38. Arrangements institutionnels internationaux
		39. Instruments et mécanismes juridiques internationaux

Session de 1995

10. Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres	3 Lutte contre la pauvreté	33. Ressources et mécanismes financiers
11. Lutte contre le déboisement	5. Dynamique démographique et durabilité	34. Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacité
12. Gestion des écosystèmes fragiles: lutte contre la désertification et la sécheresse		35. La science au service d'un développement durable
13. Gestion des écosystèmes fragiles: mise en valeur durable des montagnes		16. Gestion écologiquement rationnelle des biotechniques
14. Promotion d'un développement agricole et rural durable		Structures préparant les décisions:
15. Préservation de la diversité biologique	23 à 32: Renforcement du rôle des neuf principaux groupes sociaux	8. Intégration du processus de décision sur l'environnement et le développement
		40. L'information pour la prise de décision

Session de 1996

9. Protection de l'atmosphère (y compris la question de l'énergie et celle des changements climatiques)	2. Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes	33. Ressources et mécanismes financiers
17. Protection des océans et de toutes les mers (y compris les mers fermées et semi-fermées) et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques.	3 Lutte contre la pauvreté	34. Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement
	4 Modification des modes de consommation	36. Promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation
	5. Dynamique démographique et durabilité	37. Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement
		Structures préparant les décisions
		8. Intégration du processus de décision sur l'environnement et le développement
		38. Arrangements institutionnels internationaux
	23 à 32: Renforcement du rôle des neuf principaux groupes sociaux	39. Instruments et mécanismes juridiques internationaux
		40. L'information pour la prise de décision

Session de 1997

Examen des progrès accomplis depuis 1992 dans la mise en oeuvre d'Action 21 (= préparation du Sommet +5)



Bilan politique du Sommet +5 (1997)

La promesse faite à Rio de se retrouver au bout de cinq ans, au niveau de décision commune le plus élevé de la planète, pour évaluer les tout premiers effets de la transition vers un développement durable a été tenue. Cette deuxième partie de la publication examine:

- (A) Le contexte politique de cette réunion de la Communauté internationale;
- (B) Un bilan politique de cette rencontre.

A. Contexte politique du Sommet +5

La 19^{ème} Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies (New York, 23-27 juin 1997) est souvent appelée aussi *Sommet Planète Terre +5* et, plus brièvement dans le présent texte, *Sommet +5*. Les négociations de ce sommet tenu cinq ans après celui de Rio mobilisèrent des centaines de diplomates, de négociateurs et d'experts pendant près d'un an (1996/97)¹. Rappelons que ce rendez-vous était prévu dans le texte même d'Action 21. Lorsqu'en 1992, l'Assemblée générale l'avait endossé (par sa résolution 47/190), elle avait en effet décidé que sa 19^{ème} Session extraordinaire passerait en revue la mise en oeuvre de ce Plan au bout de cinq ans (voir encadré n°2.1).

Encadré n°2.1: Rôle de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale à propos d'Action 21

Etant le mécanisme intergouvernemental suprême, l'Assemblée générale est le principal organe de direction et d'examen pour les questions concernant le suivi de la CNUED et devrait examiner périodiquement les progrès accomplis dans la mise en oeuvre d'Action 21. Elle instituerait un examen périodique de la mise en oeuvre d'Action 21. En s'acquittant de cette tâche, elle pourrait aborder les questions de choix de la date, de la forme et de l'organisation de cet examen. Elle pourrait notamment envisager de tenir, au plus tard en 1997, une session extraordinaire d'examen et d'évaluation d'ensemble d'Action 21, qui serait dûment préparée à un haut niveau (A21; 38.9).

1. La préparation et la réalisation de cette Conférence représentent de nombreuses semaines de négociations à New York en février, mars, avril et juin 1997, précédées et accompagnées de non moins longues négociations préparatoires au niveau européen pour déterminer les prises de positions communes des 15 États Membres.

Ces négociations aboutirent à une *Déclaration d'Engagement* en six paragraphes et à un *Programme pour la Suite de la Mise en Oeuvre du Plan d'Action 21* d'une centaine de pages, textes tenant à la fois du bilan et du projet destiné à accentuer la mise en oeuvre du Plan d'Action 21. Ce Programme, résumé dans les parties suivantes de cette publication, y est plus brièvement appelé *Programme 21*. C'est pour aider à comprendre son intérêt et ses limites que la première section de cette partie II décrit le contexte dans lequel il a été élaboré. Elle examine:

- (1) Les blocs en présence dans ces négociations;
- (2) Les principales préoccupations des acteurs politiques qui y ont pris part;
- (3) Le (faible) contenu de la Déclaration d'Engagement;
- (4) Les premières réactions face au caractère particulier de cette négociation.

1. Sommet +5 toujours trois blocs en présence...

...mais cette tripolarisation a de moins en moins de sens

Rappelons que depuis la Conférence de Rio, les trois blocs en présence dans ce type de négociation sont le G77 et la Chine (groupe des pays en développement) l'Union européenne, et le bloc des autres pays riches. L'un des phénomènes mis en évidence par la négociation de 1997 est que cette tripolarisation a de moins en moins de sens dans des négociations relatives au développement durable. D'une part parce que l'Union européenne est la seule des trois à faire front sur le plan politique pour faire progresser ce thème, le groupe des pays en développement étant de plus en plus disparate (les petits Etats insulaires n'ont, par exemple, guère d'intérêts communs à long terme avec les pays producteurs de pétrole). D'autre part parce que, comme l'ont fait remarquer plusieurs observateurs¹, la fracture sociale entre riches et pauvres, entre responsables et victimes des dégradations environnementales, passe non seulement entre groupes de pays mais aussi au sein de chaque pays.

Néanmoins, la formation de coalitions est indispensable pour que le processus de négociation soit techniquement possible. En l'absence de nouvelles alliances, les négociations de 1997 furent encore caractérisées par des attitudes relativement contrastées de la part de ces trois blocs:

- les G77 et la Chine sont profondément marqués par le décevant volet financier de la mise en oeuvre des accords de Rio, et méfiants à l'égard de tout concept intégrant la participation, la démocratie et les droits de l'homme. Ils privilégient donc systématiquement la notion de souveraineté nationale (ce qui coïncide avec la position de plupart des pays du troisième bloc). Mais ils sont plus sensibles aux besoins du développement au sens classique (rattrapage du mode de vie des pays riches) qu'à la pérennité de l'environnement (qui met en cause plusieurs aspects de ce mode de vie). Ils ne consentent donc à soutenir de nouvelles initiatives sur le plan de l'environnement qu'en échange de promesses financières nouvelles et précises;

1. Notamment la prise de position de Martin Khor, Directeur de *Third World Network* qui dénonce les conditions de vie des plus démunis de la planète, quels que soient leur pays. Voir aussi les propos du Président du Sommet +5 issu du G77 (voir encadré n°2.6), qui se réfèrent non seulement aux difficultés des sociétés marginalisées, mais aussi à celles des personnes marginalisées.

- l'Union européenne, généralement rejointe par les pays d'Europe centrale¹, est le seul bloc à avoir préparé (sous la présidence efficace et volontariste des Pays-Bas) une série de propositions et d'initiatives nouvelles, tout en faisant pression pour de nouvelles avancées juridiques (exemple: une convention sur les forêts). Les possibilités de consensus au niveau mondial dépendent dans une large mesure de la capacité de l'Union à atteindre une unité d'action et de vision politique malgré sa diversité politique interne et la grande variété des thèmes traités. Cet effort d'unité requiert chaque jour des heures de coordination européenne (prestées par les négociateurs européens en marge des négociations de type ONU) pour mettre les quinze d'accord sur chaque sujet. Il affaiblit l'Union par rapport aux Etats-Unis qui mettent ce temps à profit pour explorer les possibilités d'accords conformes à leurs intérêts. Mais cet effort renforce aussi la cohésion de l'Union par rapport à celle des premier et troisième blocs.
- le troisième bloc n'est homogène que par ses niveaux de vie moyens de pays particulièrement riches. A l'exception de la Suisse, de la Norvège et du Canada, ces pays semblent généralement avoir peu préparé les travaux de la CDD-ONU et campent le plus souvent sur des positions strictement défensives. Les Etats-Unis se sont ainsi laissés isoler à plusieurs reprises dans la négociation du Sommet +5, en jouant le rôle du *usual suspect*. Mais des progrès sont indéniablement en cours depuis Rio où les américains considéraient leur modèle de production et de consommation comme "non négociable". En particulier, le Sommet +5 a permis de constater largement la sensibilité de la Maison Blanche (sinon celle du Congrès) aux enjeux climatiques de Kyoto.

Les confrontations entre ces trois blocs dominèrent donc la dynamique de la négociation. Après des mois de travaux de synthèses dans les diverses régions du globe et au secrétariat des Nations unies, les experts du *Groupe de Travail ad hoc intersessionnel* de la CDD-ONU se rencontrèrent en février à New York pour confronter leurs évaluations de la mise en oeuvre d'Action 21. Sur cette base des premières esquisses du document à élaborer furent ensuite discutés au cours de la cinquième session de la CDD-ONU (CDD-5). Et les résultats de ce travail qui fut encore soumis à d'autres travaux préparatoires au sein des pays et à New York pour arriver finalement sur la table de la session finale du Sommet +5 en juin 1997.

2. Principales préoccupations politiques lors du Sommet +5

a. Un intérêt croissant pour le projet de développement durable

Les thèmes qui émergèrent dès le début de ces travaux du *Groupe de Travail ad hoc intersessionnel* en février furent des thèmes sectoriels comme l'eau douce, l'énergie, le transport, les forêts et les océans, différents de ceux qui avaient dominé Rio (les changements climatiques et la biodiversité). Mais les thèmes intersectoriels du développement durable ayant posé problème à Rio ou étant restés dans le vague, comme la pauvreté, le changement des modes de consommation et de

1. Cette alliance réduirait plutôt la confiance que l'Union peut inspirer aux pays en développement. Ceux-ci redoutent en effet une réorientation de l'Aide publique au Développement en faveur du centre de l'Europe.

production ou les relations entre le commerce et l'environnement, rencontrèrent aussi moins de résistances qu'en 1992 (surtout de la part des Etats-Unis).

Présence et déclarations des chefs d'Etat et de gouvernement

Lors des sessions plénières du Sommet +5, près de 187 déclarations sur la revue et l'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'Action 21 furent faites sur tous ces thèmes. Priront également part à des travaux ministériels, 53 chefs d'Etat ou de gouvernement ou Vice-Présidents (11 venant de l'Union européenne dont le Premier Ministre belge Jean-Luc Dehaene¹, ainsi que Bill Clinton et Al Gore pour les Etats-Unis) et 75 Ministres (dont 33 de l'Union européenne mais aucun de Belgique) ainsi que 6 Secrétaires d'Etats, 29 Représentants Permanents auprès des Nations unies, 5 observateurs, 17 dirigeants d'organismes internationaux et 12 représentants des principaux groupes sociaux.

Cette succession de discours (strictement limités à 7 minutes) affirma qu'au cours des 5 années depuis la CNUED, le concept et le projet de développement durable ont commencé à influencer la planification dans de très nombreux pays et à divers niveaux. Au niveau des principes, ceux du Plan d'Action 21 se voient de plus en plus souvent invoqués et progressivement intégrés à de nouvelles législations nationales. Au niveau des Conventions et Accords internationaux, de nouvelles dispositions, notamment en matière de planning et de rapportage, sont effectivement entrées en vigueur.

Une série de thèmes furent tout particulièrement l'objet de la plupart des discours européens (voir par exemple des extraits de l'intervention de l'Union européenne à l'encadré n°2.2.), dont celui de la Belgique (voir annexes): le phénomène de la globalisation économique, le lancement des trois initiatives européennes sur l'eau douce, l'énergie et l'efficacité écologique, l'envoi d'un signal clair à la Conférence de Kyoto quant au niveau des objectifs de réduction d'émission à atteindre et au caractère indispensable des politiques et mesures coordonnées, le besoin d'une convention sur les forêts et la référence maintenue à l'objectif d'aide publique au développement de 0,7% du PIB. Préfigurant en cela l'appel de Bruxelles, il fut également rappelé à plusieurs reprises que la paix et la stabilité politique sont des composantes intrinsèques du développement durable².

-
1. Les textes des déclarations faites au Sommet +5 du Premier Ministre belge Jean-Luc Dehaene, du Premier Ministre des Pays-Bas Wim Kok au nom de l'Union européenne et du Président de la Commission européenne Jacques Santer se trouvent repris à l'annexe D.
 2. De nombreux négociateurs et observateurs déplorent le fait qu'il n'ait pas été possible, ni à Rio, ni cinq ans plus tard, de traiter de telles questions explicitement dans Action 21. Rappelons que l'appel de Bruxelles défend une approche intégrée de la restauration de la paix et de la stabilité comme pierre angulaire de stratégies de coopération au développement. Cet appel résulte de la Conférence "Un désarmement durable pour un développement durable" tenue les 12-13 octobre 1998 à Bruxelles en réponse au "besoin de s'attaquer au problème de la prolifération et du mauvais usage des petites armes et des armes légères, étant donné qu'elles sont devenues plus importantes en tant qu'instruments majeurs dans les conflits armés".

Encadré n°2.2: Intervention principale de l'Union européenne au Sommet +5

(...) We have to aim for a worldwide sustainable development. This is only achievable on the basis of well-coordinated environmental, economic and social policies. We have to establish a sustainable balance between environmental protection and economic growth. In a globalizing world, there is an enormous interdependence of economies. But that interdependence may never be taken as an excuse by individual government for not taking responsibility in their own countries.

In our search for sustainable development, we have to put people at the center of development. Development is only sustainable if we eradicate poverty, promote employment, foster social integration, implement democratic governance, promote gender equality and respect all human rights.

(...) Climate change is a global problem. The industrialised world should take the lead in reducing its emissions of greenhouse gasses. The developed countries should conclude a legally binding commitment in Kyoto. The European Union has agreed to a phased reduction of greenhouse gasses of 15% below the 1990 level. Mandatory and recommended policies and measures, including harmonized ones, must insure that this target is achieved.

In many places around the globe we are running up against the limit of the availability of fresh water. It is necessary to put awareness of the impending water crisis higher up the international agenda, ensuring that a more integrated approach is taken, so that water and land management are looked at together. Priority should be given to safe drinking water, sufficient water of good quality for other purposes and the integrated management of watersheds.

Furthermore, concerned action is required to provide for coordinated sustainable energy policies. We will pursue this initiative. Lastly, studies have indicated that fifty years from now will need a tenfold increase in eco-efficiency. Economic development without vastly improved efficiency of natural resources and energy use will gradually, but inevitably, come to a complete standstill. The European Union has proposed to study the feasibility of a fourfold increase in eco-efficiency which should be achieved within two or three decades.

(...) The European Union reconfirms the commitment it undertook in Rio de Janeiro. We commit ourselves again to provide substantial new and additional concessional financial resources necessary for the early and progressive implementation of Agenda21. We will do our best to stop the downward trend in development assistance and we will do our utmost to reverse this trend in order to reach the 0,7% ODA target. (...) However, the European Union as a big donor insist on a fair burden sharing, both with traditional donors and with new countries in a position to do so.

With respect to the Global Environment facility, the European Union is ready to reconfirm the existing mandate and to commit itself to a fair strengthening of this facility, amongst others by a solid replenishment of GEF (...).

Extrait de la déclaration du Premier Ministre des Pays-Bas, Wim Kok, au nom de l'Union européenne (annexe D.1).

*Mise en cause des modes
actuels de consommation et
production*

Quant à l'évolution des styles de vie des populations aisées, malgré les engagements du chapitre 4 d'Action 21 (voir partie III), le monde politique fut unanime à reconnaître que les modes de consommation et de production continuent à évoluer de façon incompatible avec un développement durable. Le recours ininterrompu à des pratiques non viables risque de dépasser la capacité d'absorption de l'environnement mondial (voir encadré n°2.3).

b. Une inquiétude croissante sur l'état de l'environnement

Encadré n°2.3: L'environnement continue à être exploité d'une manière non viable

Cinq années après la CNUED, l'état de l'environnement mondial n'a cessé de se détériorer, comme l'indique la publication du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), Perspectives mondiales en matière d'environnement, et d'importants problèmes écologiques demeurent intimement liés aux conditions socio-économiques d'un grand nombre de pays de toutes les régions du monde. (...) plusieurs pays ont réussi à réduire la pollution et à ralentir le rythme de la dégradation des ressources mais, d'une manière générale, la tendance est à l'aggravation.

Les émissions de polluants, notamment les substances toxiques, les gaz à effet de serre et les déchets, ne cessent d'augmenter, sauf dans quelques pays industrialisés où elles diminuent. On a peu fait pour régler le problème des modes de consommation et de production non viables et on n'a guère progressé dans la gestion écologiquement rationnelle et le contrôle des mouvements transfrontières de déchets radioactifs et dangereux. La pollution de l'air et des eaux, dont les effets se font de plus en plus sentir sur la santé de la population, ne cesse de s'aggraver dans les pays qui connaissent une croissance économique et une urbanisation rapides. Les pluies acides et la pollution atmosphérique transfrontière, autrefois considérées comme un problème limité aux pays industrialisés, touchent de plus en plus les régions en développement.

Dans les régions les plus pauvres du monde, la pauvreté chronique contribue à accélérer la dégradation des ressources naturelles et le phénomène de la désertification prend de plus en plus d'ampleur. Dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, la productivité agricole est très variable et continue de baisser, entravant ainsi les efforts entrepris pour parvenir au développement durable. De plus en plus de gens à travers le monde souffrent de la pénurie et de la mauvaise qualité de l'eau, qui aggravent l'état de santé et l'insécurité alimentaire des pauvres. Les habitats naturels et les écosystèmes fragiles, notamment en montagne, continuent de se détériorer dans toutes les régions du monde, appauvrissant ainsi la diversité biologique. Au niveau mondial, les ressources renouvelables, notamment l'eau douce, les forêts, les terres arables et les ressources halieutiques, continuent d'être exploitées de manière non viable et à un rythme plus rapide que celui de la régénération naturelle; faute d'une meilleure gestion, cette situation ne manquera pas de devenir intenable (P21; 9).

Aucun acteur politique bien informé ne conteste aujourd'hui que le passif du bilan relatif à l'environnement mondial est aussi grave qu'au moment de Rio et que sa tendance est à l'aggravation. En regard du passif décrit à l'encadré n°2.3, les quelques avancées de la Communauté internationale sur l'environnement mondial depuis 1992 paraissent en effet bien maigres. Ces avancées résultent pourtant de négociations difficiles dont les premiers succès mériteraient plus d'attention et de moyens, comme la Convention sur la Lutte Contre la Désertification (entrée en vigueur), les accords sur les sources terrestres de la pollution marine, sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks grands migrateurs, les négociations sur un mécanisme du "consentement informé préalable" dans le domaine des produits chimiques dangereux, des négociations autour d'une convention sur les polluants organiques persistants... Ces progrès ont été cités par une série d'intervenants au Sommet +5, mais sans répondre à l'inquiétude soulevée par les actuelles perspectives mondiales sur les plan du patrimoine environnemental.

c. Une irritation croissante sur la question du financement

Une irritation croissante avec la baisse de l'APD

Des orateurs nombreux, du Nord (dont ceux de l'Union européenne - voir encadré n°2.2), comme du Sud, redirent enfin que sans l'allègement de l'extrême pauvreté, dont aujourd'hui encore, le nombre de victimes est en progression absolue à l'échelle mondiale, le développement durable restera une

tâche largement irréaliste. Reposant la question du financement d'Action 21, les pays en développement déplorèrent que leurs efforts en faveur de la mise en œuvre de ce Plan continuent à être entravés, faute de ressources. Ils soulignèrent notamment que cette mise en œuvre nécessite la mise à disposition de ressources financières "nouvelles et supplémentaires" et le partage des technologies (voir partie VI).

Cette question du financement d'Action 21 irrite encore plus les pays en développement en 1997 qu'en 1992. Des représentants politiques de toutes origines (Nord et Sud, gouvernementaux et non gouvernementaux) notèrent qu'un peu partout dans le monde, les flux d'investissement privés venant de l'extérieur remplacent progressivement ceux de l'aide publique au développement (APD) (voir tableau 1). Mais bon nombre d'entre eux rappelèrent aussi que l'investissement extérieur n'est pas un substitut approprié à l'APD, parce qu'il se concentre sur certains pays ou certaines zones et parce qu'il poursuit des objectifs économiques et des intérêts financiers plutôt que des objectifs de développement durable.

Principe de responsabilités communes mais différenciées: interprétation différente au Nord et au Sud.

Selon l'Ambassadeur belge Marc Gedopt, deux grandes ambiguïtés des accords de la Conférence de Rio se trouvent ainsi mises en pleine lumière cinq ans plus tard: d'une part, les responsables politiques ont adopté un ambitieux plan d'Action planétaire sans y affecter les budgets nécessaires, et, d'autre part, le *principe de responsabilités communes mais différenciées* est aujourd'hui interprété de façon différente par les pays développés et ceux en développement. En acceptant ce principe politique et éthique (le 7^{ème} de la Déclaration de Rio - voir annexe C), les pays développés ne reconnaissent pas seulement qu'ils ont la responsabilité commune de *coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre*. Ils reconnaissent aussi le rôle particulier qu'ils ont joué *dans la dégradation de l'environnement mondial* par la pression que leurs sociétés ont exercée dessus; ils admettent donc que des responsabilités plus étendues leur incombent qu'aux pays n'ayant pas ce passé industriel, dans les efforts internationaux en vue du développement durable. Mais, à chaque pas de la négociation, les pays en développement tendent à étendre cette responsabilité du Nord à *tous* les problèmes environnementaux, y compris leurs propres problèmes de pollutions locales. Ce principe est ainsi invoqué pour rejeter tout engagement précis pour l'environnement qui ne soit explicitement couplé à une aide additionnelle. Ceci est considéré comme inacceptable par la plupart des pays donateurs. La question de l'APD est donc devenue extrêmement sensible dans la négociation; ce climat explique le principal échec rencontré par l'Union européenne au cours de cette négociation, lequel est exposé au point suivant.

TABLEAU 1 - Aide publique au Développement (APD - exprimée en % du PNB)

Pays donateurs du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE	1989	1992	1996
EUR 12	0,46	0,44	0,37
Japon	0,31	0,30	0,20
USA	0,15	0,20	0,12
Tous pays donateurs CAD	0,32	0,34	0,27

Source: OCDE/CAD.

3. Faible Déclaration d'Engagement du Sommet +5

a. Efforts en vue d'une déclaration politique forte

Des problèmes de leadership et des points très sensibles

Dans un tel contexte, l'un des objectifs de l'Union européenne était naturellement de revenir du Sommet +5 avec une déclaration politique forte qui aurait permis de communiquer un second souffle politique à la mise en oeuvre des accords de Rio, tout en étant un engagement ferme de la part des chefs d'Etat ou de gouvernement de la planète. Avec un bilan aussi décevant, un message politique lucide et courageux sur l'état du développement et de l'environnement cinq ans après Rio eût en effet été particulièrement nécessaire. La langue de tels messages est généralement moins lourde, moins chargée de détails techniques que celle des programmes et plan, ce qui leur confère plus de force pour rendre confiance et espoir au public. Mais, outre les problèmes de leadership¹, une série de questions polémiques extrêmement sensibles sur le plan politique empêchèrent le Sommet +5 de livrer au public une telle déclaration. Nous les résumons comme suit:

- la définition du développement durable, les dates butoirs des nouveaux engagements, la mobilisation des ressources financières intérieures à chaque pays;
- la liste des thèmes sectoriels appelés à dominer les travaux de la CDD-ONU au cours des cinq prochaines années et l'opportunité d'inviter le Secrétariat Général à développer lui-même des stratégies de durabilité à long terme.

Les reflets des difficultés de la négociation du Programme 21 lui-même

Ces questions sensibles sont le reflet des points techniques qui furent les plus difficiles à traiter dans la négociation du Programme 21 lui-même (et qui sont expliqués dans la suite de cette publication):

- les moyens de la mise en oeuvre d'Action 21 (comme la question de l'aide publique au développement et les questions financières en général comme le mécanisme financier de la Convention sur la Lutte Contre la Désertifica-

1. Une série de consultations menées sous la présidence de M. Tolba (Egypte) sur le texte de la *Déclaration politique des chefs d'Etat et de gouvernement* rassemblés à la Session extraordinaire eurent lieu avant pendant et après la CDD-5. Le grand nombre de points difficiles dans la négociation aurait requis une patience et une rigueur qui furent à tel point absentes que sa présidence fut mise en question par un certain nombre de délégations du G77 à la session plénière de clôture de la CDD-5.

tion ou la proposition européenne de taxe internationale sur les combustibles d'aviation pour le financement du développement durable);

- les modalités du suivi des travaux du Panel intergouvernemental de la CDD sur les Forêts;
- la préparation du terrain pour la Troisième Conférence des Parties de la Convention-Cadre sur les Changements climatiques (Kyoto, Décembre 1997);
- etc.

Les tentatives de percées et de mobilisation politique au cours du Sommet +5

Pour surmonter ces difficultés, des tentatives de mobilisation politique que furent faites par certains Ministres au cours du Sommet +5. L'exemple des efforts du très volontariste Ministre de la Coopération des Pays-Bas, Jan Pronk, sur la question du financement est plein d'enseignements. Sous son impulsion, les coprésidents du comité ministériel menant la négociation sur les finances rédigèrent, après beaucoup de consultations, une proposition de texte pour dépasser le climat de statu quo sur les ressources financières à inclure dans la Déclaration politique. Ce texte proposait d'infléchir les tendances actuelles à la réduction du volume de l'APD "avant la fin du siècle". Il appelait à l'émergence de nouveaux pays donateurs parmi ceux qui tirent les bénéfices de la globalisation économique en cours. Et il proposait la création d'un processus intergouvernemental pour faire avancer les idées innovatives en matière de financement ainsi que pour améliorer la contribution au développement durable des sources de financement actuelles.

Le texte défendu par le Ministre Pronk reçut un soutien européen non négligeable, quoi que fragilisé par les hésitations des délégations françaises et allemande peu enthousiastes à l'idée d'adopter une échéance en cette matière. Mais il ne recueillit aucun soutien du G77 et fut même l'objet de la part de la Chine de critiques acerbes. Quant les USA, l'Inde, le Brésil, le Belarus, l'Iran, l'Arabie Saoudite, le Venezuela, le Japon et même l'Allemagne (rompant ainsi le front européen) exprimèrent ouvertement de sérieuses réserves sur le texte, il dut être abandonné. Les USA ne considéraient pas cette approche centrée sur l'aide officielle comme base de discussion valable puisqu'elle ne traitait pas, au moins sur un pied d'égalité, la question de l'aide publique extérieure et celle des investissements privés ou des ressources intérieures. Quant au Japon, il refusa encore plus explicitement d'envisager quoi que ce soit comme langage relatif à un renversement des tendances actuelles en matière d'aide publique et annonça même que ses niveaux d'APD seraient en baisse au cours des trois prochaines années.

Des conditions de négociations ministérielles particulièrement difficiles

Il est utile de signaler que ce travail politique ministériel fut mené dans des conditions de négociation particulièrement difficiles. En effet, dans ce comité, les Ministres issus de pays développés, présents en nombre rencontrèrent très peu de Ministres des pays en développement. Par contre, ils se trouvèrent confrontés beaucoup de fonctionnaires représentant ces pays, dont le personnel administratif en poste à New York peu enclin aux grands élans politiques, sur quelque thème que ce soit. D'autres part, par application des principes de participation et de transparence des négociations, tout ce processus se déroula sous le regard critique des ONG, ce qui n'est pas l'ambiance optimale pour développer des stratégies de négociation nuancées et efficaces. Dans le domaine politique comme dans d'autres, l'application des principes du développement durable requiert,

de la part de tous, un certain apprentissage pour faire face à ces nouvelles situations.

b. Une Déclaration d'Engagement de six paragraphes

La Déclaration d'Engagement reprise en tête du Programme 21 ne comprend donc que six paragraphes, adoptés à la toute dernière minute pour pallier aux semaines de travail consacrées, en vain, aux projets successifs de déclaration politique de grande envergure.

Ses deux premiers rappellent que la CNUED de Rio est un événement historique où les chefs d'Etat ou de gouvernement et autres chefs de délégations, les institutions internationales et les organisations non gouvernementales lancèrent l'idée d'un *nouveau partenariat mondial pour le développement durable, qui respecte le caractère indissociable de la protection de l'environnement et du développement et qui traduit une unité de vue à l'échelon mondial ainsi qu'un engagement politique pris au plus haut niveau.*

Une profonde inquiétude face à des tendances aujourd'hui plus sombres qu'elles ne l'étaient en 1992

Le troisième paragraphe de la déclaration souligne que le *premier souci* de cette session extraordinaire a été d'*accélérer de façon cohérente la mise en oeuvre d'Action 21 et non de renégocier ses dispositions ni de sélectionner celles à mettre en oeuvre.* Un certain nombre de résultats partiels encourageants sont reconnus au quatrième paragraphe, mais les chefs d'Etat ou de gouvernement expriment également avec la société civile leur *profonde inquiétude* face au constat que les tendances générales du développement durable *sont aujourd'hui plus sombres qu'elles ne l'étaient en 1992.*

L'économie mondiale est un moyen au service des objectifs d'environnement et de développement

Reconnaissant que *le temps presse*, ils réitèrent au cinquième paragraphe *leur volonté de concertation et d'action continues inspirées par l'idée qu'il faut rendre l'économie mondiale à la fois plus efficace et plus équitable car c'est un moyen de créer un climat international propice aux objectifs d'environnement et de développement.* Nous reviendrons au point B de cette partie sur cette émergence d'une conception commune de l'économie comme un *moyen* et non comme une fin en soi.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement s'engagent enfin au dernier paragraphe à faire en sorte que *le prochain examen d'ensemble d'Action 21, en 2002, fasse apparaître d'avantage de progrès mesurables sur la voie du développement durable.* Le moyen choisi pour tenir cette promesse, est d'*appliquer intégralement le Programme 21* que nous examinons dans la suite de ce planning paper.

4. Premières réactions aux résultats du Sommet +5

Du côté des délégations...

La Session extraordinaire prit fin, le samedi 28 juin à 1h15 du matin au siège de l'ONU, laissant des sentiments contradictoires aux délégués et autres observateurs. Malgré les obstacles et échecs décrits ci-dessus, elle avait atteint certains résultats positifs que nous relevons et analysons à la section suivante. Mais les toutes premières réactions sont généralement peu analytiques. Du côté des délégations, ces six derniers mois avaient surtout fait apparaître combien les efforts, apports et réussites régionales (européennes, par exemple), nationales, sous-

nationales et locales, sont les indispensables gages de crédibilité de ce qui s'élabore au niveau multilatéral en matière de développement durable. Chaque délégation officielle quitta donc New York consciente de la nécessité de faire en sorte que le prochain bilan quinquennal du Sommet +10 officiel puisse s'appuyer en 2002 sur de plus nombreuses innovations à tous les niveaux et sur une coopération internationale accrue pour la mise en oeuvre d'Action 21.

Du côté des Nations unies...

Du côté des Nations unies, la difficulté du suivi de Rio apparaissait plus clairement que jamais. La thèse du Président de l'Assemblée générale, l'ambassadeur Razali Ismail de Malaisie est la suivante: *Ce Sommet fut une tentative honnête d'évaluation des résultats réalisés et du chemin parcouru depuis Rio, et on n'a pas cherché à enfouir des faits sous le tapis ou à farder la réalité des choses.* Il affirma que ce Sommet +5 a réveillé l'Organisation des Nations unies et ne peut qu'inciter son administration rénovée par de récentes réformes à mieux soutenir la préparation du Sommet suivant (voir encadré n°2.4). Un élément plaide en faveur de ce point de vue optimiste: l'adoption d'un programme de travail ciblé sur un nombre limité de grands thèmes d'Action 21 pour la période 1997-2002 aidera le secrétariat à mieux concentrer à l'avenir ses efforts et ceux de la CDD-ONU pour que des réalisations concrètes de plus grande envergure résultant de meilleures synergies dans les efforts de la Communauté internationale en faveur du développement durable puissent être enregistrées au Sommet +5.

Encadré n°2.4: The salutary effect of this “wake-up call”

QUESTION: *Do you think this wake-up call, this new realism, will add new impetus to the process, or are you saying that this cold shower will actually slow things down for the future, because people are now aware of how difficult everything is and they are going to be much more realistic, pragmatic and, perhaps, slow in trying?*

THE PRESIDENT: *I think this wake-up call will have a salutary effect on the kind and nature of the conferences we organize next time. We have been very careful about committing ourselves to having conferences unless we have the good to deliver. I think, for the United Nations, it will have a very positive effect, very much in keeping with the new upbeat, up-swing approach of the new administration of the Secretary-General in his attempt at reforms.*

Extrait n°1 de la Conférence de Presse du Président de l'Assemblée générale Razali Ismail (Malaisie), le 27 juin 1997.

Rumeurs d'échec du côté des médias

Mais du côté de la grande presse, c'est incontestablement la rumeur d'échec qui l'emporta, désignant naturellement les fautifs du côté des gouvernements (sans oublier cependant de rendre hommage aux plus actifs des leaders politiques européens). De nombreux médias firent leurs seuls ou principaux commentaires sur la maigreur des progrès de la négociation sur le thème des changements climatiques. Ils déplorèrent qu'aucun résultat spectaculaire n'ait été atteint à New York, comme si le niveau des objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre avait été l'objet principal des négociations du Sommet +5¹. La palme du défaitisme revient au Washington Post du 28 juin sous le titre *U.N. Summit Reaches Ineffective End*. Cet article parle d'une impasse, d'une absence totale de progrès significatifs et d'un sommet ayant porté le coup de grâce à l'esprit de Rio, cette nouvelle forme d'optimisme née à la CNUED il y a cinq ans. Pour compréhensibles que soient ces commentaires, ils illustrent aussi la difficulté d'informer correctement le grand public sur les lents progrès des projets à long terme en matière de changement de société.

1. Ces objectifs, figurant à l'agenda de décembre 1997 à Kyoto, ne reçurent pourtant que quelques jours d'attention à New York dans la négociation du Sommet +5.

*Un processus
d'apprentissage collectif*

Enfin, du côté des ONG, on reconnut que, malgré tout, le Sommet +5, en mettant aussi clairement en évidence la lenteur des progrès réalisés au cours des cinq dernières années dans l'exécution des chapitres-clés d'Action 21, avait au moins permis de relancer ouvertement le défi aux autorités.

*Un processus
d'apprentissage collectif
dans tous les domaines, y
compris en politique*

Et de fait, ce défi reste très lourd car les accords de Rio portent sur des questions qui étaient encore "tabou" au niveau de la Communauté internationale avant 1992 comme les responsabilités de l'état de l'environnement mondial, les changements de style de vie des pays riches, les indicateurs de développement durable etc. Après avoir surmonté les difficultés de formulation d'un projet politique commun, les actions communes dans tous les domaines mettent encore beaucoup de temps à trouver des formes concrètes. Le reconnaître n'est pas nier que "le temps presse". C'est accepter de voir le développement durable comme un processus d'apprentissage réellement collectif dans tous les domaines, y compris en politique.

B. Bilan politique du Sommet +5

C'est dans le contexte politique général décrit à la section précédente que s'inscrivent les cinq principaux progrès depuis Rio constaté au Sommet +5 et exposés dans cette section ci:

- (1) Les effets de la mondialisation de l'économie sur le développement durable sont mis en question;
- (2) De nouvelles voies sont ouvertes sur au moins quatre thèmes écologiques: les forêts, l'eau, l'énergie et l'éco-efficacité;
- (3) Le partenariat des gouvernements avec les grands groupes sociaux est renforcé;
- (4) Une composante politique est donnée à la définition du développement durable;
- (5) L'intégration s'est accrue dans les pays et des travaux de la CDD-ONU.

1. La mondialisation de l'économie et les enjeux de développement durable

A Rio, la mise en perspective des liens existants entre les phénomènes de développement et d'environnement au niveau mondial n'avait pas été jusqu'à poser explicitement la question de la mondialisation de l'économie. Le premier et principal progrès du Sommet +5 est d'avoir clairement abordé cette question. L'évaluation des progrès accomplis part du constat que *les cinq années qui se sont écoulées depuis la Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) ont été marquées par une mondialisation accélérée des relations entre pays dans les domaines du commerce, des investissements étrangers directs et des flux de capitaux*. Dans ces premières phrases du *Programme 21*, il est reconnu d'emblée que *si la mondialisation offre des perspectives nouvelles, (...) il importe de mettre en oeuvre des politiques sociales et environnementales aux niveaux national et international, et de renforcer celles qui sont en vigueur afin que la mondialisation ait un impact positif sur le développement durable, en particulier dans les pays en développement*.

La mondialisation économique n'a donc pas spontanément un impact favorable au développement durable. Le texte du Sommet +5 précise ce constat en soulignant les accroissements d'inégalités et les impacts très divers du phénomène de mondialisation économique sur les différents pays en développement (voir encadré n°2.5).

Encadré n°2.5: La mondialisation a eu des effets très différents sur les divers pays en développement

(...) La mondialisation a eu des effets très différents sur les pays en développement. Certains ont pu mettre à profit ce phénomène en attirant d'importants capitaux privés étrangers, en augmentant le volume de leurs exportations et en accélérant la croissance de leur produit intérieur brut (PIB). En revanche, de nombreux autres, en particulier les pays africains et les pays les moins avancés, ont connu une croissance faible ou négative et continuent d'être marginalisés. Ils ont vu leur PIB par habitant stagner ou chuter tout au long de 1995. La pauvreté, le faible niveau de développement social, l'inadéquation des infrastructures et le manque de capitaux ont empêché ces pays et d'autres pays en développement de tirer parti de la mondialisation. Bien qu'ils poursuivent leurs efforts pour parvenir à un développement durable et attirer de nouveaux investissements, ces pays continuent d'avoir besoin d'une assistance internationale. Les pays les moins avancés, en particulier, demeurent fortement tributaires de l'aide publique au développement (APD), qui est en baisse constante, pour renforcer leur capacité et mettre en place les infrastructures nécessaires pour satisfaire les besoins essentiels et prendre une part plus active au processus de mondialisation de l'économie. Dans une économie mondiale de plus en plus interdépendante, mener de manière avisée des politiques monétaires et autres politiques macro-économiques exige que soient prises en compte leurs répercussions éventuelles sur les autres pays (...) (P 21; 1).

Le Programme 21 insiste donc sur le fait que, quels que soient ses réels mérites, la mondialisation économique n'est pas la panacée universelle. Si certains pays ont réussi à réduire le nombre de pauvres, grâce à la croissance économique suscitée par la mondialisation, d'autres ont été marginalisés encore davantage. Même sur le plan économique, de sérieuses dégradations ont été observées: trop de pays ont vu leurs conditions économiques s'aggraver et leurs services publics se dégrader. La population mondiale vivant dans la pauvreté a augmenté. Les inégalités de revenu se sont accentuées à la fois entre les pays et à l'intérieur des pays, le chômage a augmenté dans de nombreux pays et l'écart entre les pays les moins avancés et les autres s'est creusé à un rythme rapide au cours des dernières années (P21; 8). Dans ce contexte de dualisation accélérée, le Programme 21 relève certaines évolutions sociales favorables en matière d'éducation et de soins de santé. Les taux d'accroissement de la population ont baissé dans le monde entier grâce notamment au développement de l'éducation de base et des soins de santé. Cette tendance, si elle se maintenait, devrait permettre de stabiliser la population mondiale au milieu du XXI^e siècle. Mais d'autres besoins essentiels restent non satisfaits: une partie importante de la population des pays les moins avancés ne mange toujours pas à sa faim et n'a toujours pas accès aux services sociaux de base, à l'eau salubre et à l'assainissement.

Ce constat global conduit à réaffirmer l'équité comme l'un des critères principaux du développement durable: *La réduction des inégalités actuelles dans la répartition des richesses et dans l'accès aux ressources, à la fois entre les pays et au sein des pays, constitue l'un des plus graves problèmes auxquels l'humanité doit faire face* (P21; 8).

2. Voies ouvertes sur au moins quatre thèmes écologiques

a. Créer un forum intergouvernemental sur les forêts

Selon les participants environnementalistes, présent en très grand nombre au Sommet +5, son *unique résultat positif* est le consensus réalisé en faveur de l'établissement d'un forum intergouvernemental sur les forêts. Rappelons qu'au prix de gros efforts, un consensus sur la *Déclaration de principes relatifs aux forêts* avait été atteint à Rio. Mais rappelons aussi que toutes les Parties impliquées avaient quitté le Sommet de Rio profondément insatisfaites. Après des années de discussions extrêmement fragmentées sur le thème des forêts, avec une prolifération d'initiatives en sens divers, l'établissement en 1995 du *Panel intergouvernemental sur les forêts* sous les auspices de la CDD-ONU avait enfin permis de mettre un peu d'ordre dans ce chaos: un même forum se voyait confier une série d'importantes questions forestières mêlant l'institutionnel au conceptuel. Les fruits du travail de ce forum purent ainsi être recueilli au Sommet +5 à New York, (contrairement à ce qui s'y produisit avec d'autres sujets sectoriels comme les changements climatiques, la désertification, ...), dont les débats sur les forêts furent menés dans une ambiance difficile mais bien moins tendue que ceux de Rio.

La question qui domina les débats du Sommet +5, était de savoir quelles sont les étapes à venir. Le consensus entre ceux qui s'opposaient farouchement à toute perspective de convention internationale sur cette question (les USA et plusieurs pays en développement) et ceux qui, comme l'Union européenne et le Canada, en veulent une, fut difficilement atteint. Il permit de prendre la décision d'établir un *Forum intergouvernemental spécial à composition non limitée sur les forêts*, dont les travaux pourraient déboucher sur un instrument juridique contraignant. Ces travaux devront faire l'objet d'un rapport à la session de 1999 de la CDD-ONU pouvant déboucher sur des décisions plus substantielles à la session de l'an 2000.

b. La percée des trois initiatives européennes

Un autre résultat considéré comme important est la série de portes ouvertes par l'effet des initiatives de l'Union européenne sur l'eau douce, l'énergie et l'efficacité.

Eau

Un accord fut trouvé dès la CDD-5, sans trop de difficultés, pour accorder au thème de l'eau une forte priorité au vu des tendances lourdes particulièrement alarmantes: ce secteur répond à l'un des besoins humains les plus fondamentaux et *plus d'un cinquième de la population mondiale n'a toujours pas accès à l'eau potable* (P21; 34). Les actions en cours manquant de coordination, il fut décidé au Sommet +5 d'instaurer un dialogue mondial sur ce thème sous les auspices de la CDD-ONU, en faisant de l'eau douce le sujet sectoriel principal de sa session de 1998. Un an après le Sommet +5, cette session annuelle eut pour objectif de *réaliser un consensus couvrant les mesures à prendre et, en particulier, les modalités d'applications et objectifs concrets à atteindre pour la mise en oeuvre durable des ressources en eau douce*. Le texte du Sommet +5 reconnaît qu'un *engagement ferme de fonds supplémentaires* sera nécessaire pour que *ce processus intergouvernemental porte ses fruits* (P 21; 35).

Energie

Quant au thème de l'énergie, sous la pression de l'Union européenne, le Sommet +5 décida de tenir un débat international lors de la neuvième session de la CDD (en 2001) sur les questions énergétiques, et plus particulièrement les modes de consommation, distribution et utilisation soutenables de l'énergie. Bien que son besoin s'en soit particulièrement fait sentir, notamment au moment des grandes crises pétrolières, un tel forum international sur l'énergie n'avait jamais pu exister auparavant, les pays de l'OPEP s'y étant toujours opposés. Cet accord, qui fut particulièrement difficile à obtenir, crée un groupe intergouvernemental à composition non limitée, composé d'experts en énergie et développement durable, et le charge de préparer cette session au cours des années qui nous séparent de 2001. Il n'y aura pas double emploi avec les travaux de la Convention sur le Climat puisque cette dernière ne concerne la consommation d'énergie que sous l'angle de sa contribution au renforcement de l'effet de serre. Ce forum sur "l'énergie soutenable et notre avenir à tous" examinera les stratégies énergétiques à mettre en oeuvre en tenant compte de l'ensemble des objectifs d'Action 21.

Eco-efficacité

Enfin, le concept d'éco-efficacité a fait une modeste percée au niveau mondial dans le texte final du Sommet +5. La référence aux "facteur 4" et "facteur 10", figurant au paragraphe 22 f de ce texte, est une tentative de mieux spécifier sur le plan technico-économique l'objectif politique général d'accroissement de l'*efficacité écologique*, ou *éco-efficacité* (*efficiency of resource use*). L'idée de base est de multiplier la productivité actuelle des ressources matérielles par 10 au cours des deux à cinq prochaines décennies. Certains travaux scientifiques¹ suggèrent que les technologies existantes permettent déjà d'espérer l'amélioration de cette productivité par un facteur 4 dans les deux ou trois prochaines décennies, pour autant qu'une politique active soit menée en ce sens.

Quant à la faisabilité d'un facteur 10, une note de négociation déposée par la Suède la présente comme plus dépendante encore des politiques de prix que celle d'un facteur 4: *Technology in itself, however, is not enough to achieve the factor 10 objective; efficiency policies must be combined with "sufficient" measures, creating incentives for new perception of welfare and delinking wellbeing from levels of material consumption. A key element is the internalisation of costs, that is: pricing of goods and services must fully reflect the environmental impact and scarcity of resources*². Le texte final du Sommet +5 évoquant ce progrès technologique reste donc fort prudent. Il n'a pu être adopté que parce qu'il se réfère exclusivement aux pays développés. Mais il trace une voie à explorer et introduit de nouveaux concepts et des échéances en termes plus précis que cela n'avait été fait dans Action 21.

-
1. Voir notamment le récent rapport germano-américain adressé au Club de Rome intitulé "*Faktor Vier: Doppelter Wohlstand-halbiertes Naturverbrauch*" d'Ernst Ulrich von Weizsäcker (président de l'Institut de Wuppertal pour le Climat, l'Environnement et l'Energie, Amory B. Lovins & L. Hunter Lovins, Droemer Knauer.
 2. Extrait de la note de négociation déposée par la Suède dans le processus préparatoire au Sommet +5 le 19.11.1996.

3. Renforcement du partenariat avec les grands groupes sociaux

Le troisième aspect important du Sommet +5 est d'ordre institutionnel; il fut ignoré dans la plupart des commentaires bien qu'un grand changement soit intervenu à cet égard depuis Rio. Comme le note le *Bulletin de la Terre*¹, durant le processus préparatoire de la CNUED, et même à Rio, les ONG avaient bénéficié d'un accès limité aux délégations et aux négociations. Lors des derniers travaux préparatoires de la CNUED, les agents de sécurité des Nations unies postés devant la porte des salles de conférences avaient même interdit aux ONG l'accès aux consultations officielles. Depuis lors, les grands groupes sociaux ont pu accéder à toutes les délibérations, même lors des segments ministériels, et influencer celles-ci en prenant officiellement part aux débats.

Hearings des grands groupes sociaux

De ce point de vue, le Sommet +5 marqua aussi une étape majeure. En effet, pour la première fois, les ONG et les autres *principaux groupes sociaux* se tinrent côte à côte avec les chefs d'Etat ou de gouvernement pour s'adresser à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale. Ils furent également autorisés à assister à des consultations de niveau ministériel. Cette participation fut souvent difficile à gérer dans un contexte de stress et de temps limité mais elle fut à la fois critique et positive. La qualité de certaines propositions parmi les plus parlantes - celles concernant le panel sur les finances et la taxe internationale sur les combustibles aéronautiques - est à mettre à l'actif des ONG. Un temps considérable au cours de la CDD-5 fut en outre alloué aux "hearings" (auditions) des réalisations des principaux groupes en matière de développement durable.

Attention spéciale aux rôles des ONG et de l'industrie

La volonté d'associer les ONG au travail du suivi de Rio pour préparer l'opinion publique aux politiques et mesures politiques en matière de changement climatique fut évoquée dans les discours officiels (comme ceux de Tony Blair et Bill Clinton) avec des arguments liés au besoin de sensibilisation de l'opinion publique: *nous devons d'abord convaincre le peuple américain et le congrès que le problème des changements climatiques est réel et immense*. Au nombre des grands groupes sociaux à convaincre figurent en bonne place le commerce et l'industrie; c'est pourquoi l'examen du secteur "industrie" a été mis à l'ordre du jour de la CDD-6 en avril 1998 (voir encadré n°2.11). C'est incontestablement l'une des questions-clés du progrès en matière de développement durable. Simultanément, le souci de faire en sorte que chacun assume les responsabilités qui sont les siennes, en évitant de confondre les rôles des uns et des autres est une condition sine qua non de succès du projet de développement durable. L'extrait de conférence de presse donné par le Président du Sommet +5 reproduit ci-dessous (voir encadré n°2.6) illustre les débats en cours sur cette question.

1. Vol. 5 n°88, p. 15. Notons que ce bulletin est lui-même publié par une ONG localisée à Ottawa, l'*International Institute for Sustainable Development*.

Encadré n°2.6: Governments must govern

QUESTION: *You said that governments cannot maintain their commitments because new actors or factors have come into the picture. Did you, by any chance, mean the corporations? Non-Governmental Organizations have spoken about the United Nations embrace of the corporations, and you, yourself, lunched with quite a few CEOs the other day. Were you possibly trying to persuade them to be a little less greedy and allow the governments to keep their commitments regarding pollution and other issues?*

THE PRESIDENT: *My position is quite clear. I have underlined the dangers of an embrace of the private sector and all aspects of globalization, and I warned against it. I warned against it for the benefit of the marginalized people and for the benefit of marginalized societies, those people who are not ready to deal with globalization in that context. But I have recognized that globalization is an inevitable thing. We have to deal with the private sector(...).*

QUESTION: *Just as a follow-up to that question, is it possible that any agreement from here on, in term of getting a consensus on many of the issues that were talked about this week, is going to be impossible to get, unless these global corporations are brought much closer into the negociation picture and almost have a place at the table?*

THE PRESIDENT: *I would not say that at all. I think that governments must govern. Governments must decide and governments must regulate, particularly in the context of dealing with globalized factors. The decisions that were not able to be taken today, or at this special session, reflect the inability of governments working together to come to a consensus. It does not mean that because they were not able to do this that the private sector should come to the rescue; not at all. I think that they have two different roles altogether.*

Extrait n°2 de la Conférence de Presse du Président de l'Assemblée générale Razali Ismail (Malaisie), le 27 juin 1997.

4. La composante politique du concept de développement durable

Dès qu'il s'agit de dépasser la notion de "croissance élargie à tous", le concept de développement durable est tièdement reçu par de nombreux pays en développement. C'est vrai autant pour ses aspects environnementaux que pour ses aspects politiques. La conception du développement durable que défendit l'Union européenne au Sommet +5 était basée sur la notion d'intégration des trois piliers classiques (social, environnemental et économique) du processus de décision. Mais elle mettait aussi l'accent sur les conditions politiques et institutionnelles de cette intégration, comme la défense des Droits de l'Homme, la bonne gouvernance, la démocratie, ... Dans la période "optimiste" de cette négociation de 1997 (à la CDD-5, au moment où un accord sur une déclaration politique substantielle semblait encore possible) le Président Tolba souhaitait même faire reconnaître au Sommet +5 que sa dimension politique était un préalable à la réalisation des trois autres dimensions du développement durable.

Difficile prise en compte de la dimension politique: démocratie, droits de l'homme, etc.

Mais cette question donna lieu à des échanges assez vifs au cours de la négociation. En cause, l'hostilité de pays comme la Chine aux références à la démocratie, aux Droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, à la gouvernance transparente et responsable, et à la participation effective de la société civile. Les G77 et la Chine acceptèrent finalement la proposition des USA d'introduire un libellé relatif à ces questions tiré de l'Agenda de Développement des Nations unies. Le texte finalement adopté contient donc une forte composante sociale et politique (voir encadré n°2.7 où nous le scindons en trois parties pour plus de clarté).

Encadré n°2.7: Concept du développement durable selon le Sommet+5

- le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont des **composantes interdépendantes**, se renforçant mutuellement, du développement durable;
- une **croissance économique soutenue** est essentielle au développement économique et social de tous les pays, en particulier des pays en développement. Grâce à une telle croissance, dont l'assise devrait être suffisamment large pour que tous en profitent, les pays seront en mesure d'améliorer le niveau de vie de leur population, en éliminant la pauvreté, la faim, la maladie et l'analphabétisme, en assurant à tous un logement adéquat et un emploi sûr, et en préservant l'intégrité de l'environnement. La croissance ne peut stimuler le développement que si ses bienfaits sont pleinement partagés. Elle doit donc également être guidée par les principes d'équité et de justice ainsi que par des considérations sociales et environnementales;
- le développement doit, quant à lui, s'appuyer sur des mesures qui améliorent **la condition humaine et la qualité de la vie**. La démocratie, le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement, la transparence et la responsabilité dans la gouvernance et l'administration de tous les secteurs de la société, et la participation effective de la société civile, comptent aussi parmi les facteurs sans lesquels on ne saurait aboutir à un développement durable prenant en compte les préoccupations sociales et axées sur le respect de l'être humain (P21; 23).

Comparée à la principale définition de la Commission Brundtland (voir partie I, section A.1), et par rapport à la Déclaration de Rio, cette sorte de définition politique, négociée au niveau intergouvernemental dans le Programme 21 accorde relativement moins de place aux besoins des générations futures et à la dimension environnementale. Etant donné que le Principe 3 de la Déclaration de Rio¹ demeure d'application, il serait absurde d'en déduire d'éventuels renoncements par rapport aux engagements environnementaux précédents. Il est intéressant de constater que la référence aux besoins essentiels non satisfaits est spécifiée (*pauvreté, faim, maladie, analphabétisme, logement adéquat et emploi*). Elle est associée à juste titre à celle de croissance économique. Par contre, le Programme 21 présente la dimension politique (*démocratie, respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, transparence et responsabilité dans la gouvernance et l'administration de tous les secteurs de la société, et participation effective de la société civile*) comme inhérente au concept de "développement" et non à celui "croissance économique". Ces dimensions politiques explicitement associées à la notion de développement durable marquent, au moins sur le plan formel, une évolution intéressante par rapport aux textes de Rio d'où la plupart de ces mots étaient absents. Cette évolution est considérée comme le 4^{ème} aspect intéressant du Sommet +5.

La croissance économique est présentée comme une condition du développement, pas comme une fin en soi

Un autre aspect important de cette évolution des idées politiques est le contenu du 5^{ème} paragraphe de la Déclaration d'Engagement (cité au point 2.A) selon lequel *il faut rendre l'économie mondiale à la fois plus efficace et plus équitable* car elle est un moyen au service des fins suivantes: *un climat international propice aux objectifs d'environnement et de développement*. Rappelons que la première partie du Principe 12 de la Déclaration de Rio présentait déjà la croissance économique et le développement durable dans tous les pays comme une condition *qui permet-*

1. Principe 3: *Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.*

trait de mieux lutter contre les dégradations environnementales¹. Dans le Programme 21, une croissance économique soutenue est aussi présentée comme nécessaire pour pouvoir satisfaire ces besoins alimentaires, de soins de santé, d'alphabétisation, de logement et d'emploi. Mais il est spécifié en plusieurs endroits du texte qu'elle ne stimulera le développement que *si ses bienfaits sont pleinement partagés. Elle doit donc également être guidée par les principes d'équité et de justice ainsi que par des considérations sociales et environnementales* (voir encadré n°2.7). S'il s'agit bien d'un progrès, il est mince et fragile car les représentants des pays en développement sont particulièrement sensibles à cette question².

Cette volonté d'intervention politique pour la mise en oeuvre du développement durable est donc clairement affirmée conjointement à celle d'encourager la participation à tous les niveaux (voir encadré n°2.8). L'une et l'autre supposent la mise en oeuvre de mécanismes de planification intégrée et de concertation élargie, ainsi que le recours à des outils précis. Nous parlons de ces mécanismes et outils à la partie VII. Quant aux bilan et perspectives futures en matière de participation de l'ensemble des acteurs de la société civile, ils sont traités dans la partie VI.

Encadré n°2.8: Mettre au point un ensemble de moyens d'intervention

Afin d'assurer la complémentarité des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, il importe de mettre au point un ensemble de moyens d'intervention, notamment d'instruments réglementaires et économiques, de prévoir l'internalisation des coûts environnementaux dans les prix du marché, de donner des informations sur les conséquences environnementales et sociales et de les analyser, à la lumière des conditions particulières de chaque pays afin que les approches intégrées soient efficaces et rentables. A cet effet, il convient d'encourager la mise en oeuvre d'un processus participatif transparent. Aussi est-il indispensable d'obtenir la participation des assemblées législatives nationales ainsi que de l'ensemble des acteurs de la société civile, y compris les jeunes et les populations autochtones, pour compléter les efforts déployés par les gouvernements en faveur du développement durable. A cet égard, le renforcement du pouvoir des femmes ainsi que leur pleine participation sur un pied d'égalité avec les hommes dans toutes les sphères de la société, y compris aux processus de prise de décisions, restent essentiels (P 21; 24.b).

Quid des perspectives d'emploi ?

Un autre aspect du bilan politique, lié à sa composante économique, est la reconnaissance par le Programme 21 de l'obstacle au développement durable que constitue le déficit d'emploi. Cette question (comment parvenir de manière durable au plein emploi) n'est abordée dans Action 21 que par le chapitre 29, consacré au Renforcement du rôle des travailleurs et de leurs syndicats³. Depuis la première session de la CDD-ONU après Rio⁴, la Belgique a insisté réguliè-

1. Principe 12: *Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement.*
2. Lors de la CDD-4, par exemple, il avait été possible d'adopter dans la décision sur la pauvreté l'expression: *sustained economic growth in the context of sustainable development* mais le G77 refusa de l'insérer dans les conclusions sur le commerce, parce que cette expression porte atteinte à la primauté de la croissance économique sur l'environnement.
3. Il y est stipulé que *L'objectif général est de réduire la pauvreté et de parvenir de manière durable au plein-emploi, ce qui contribue à créer un environnement sûr, non pollué et sain.*
4. La Belgique a tout particulièrement joué ce rôle au moment de la Présidence belge en 1993 et de la publication du Livre Blanc, notamment sur ce thème; elle était seule à soulever ce point au départ, car la couleur "environnementale" du développement durable était alors dominante et la préoccupation d'emploi paraissait incongrue, voire tabou, dans le contexte de la CDD-ONU.

ment sur ce thème. Au Sommet +5, un libellé proposé par la Suisse et soutenu par l'UE, notait que la mise en œuvre des politiques visant au développement durable peut améliorer les opportunités de création d'emplois tout en protégeant les droits fondamentaux des travailleurs. Les G77 et la Chine souhaitèrent sa suppression. Le texte final (voir encadré n°2.9) comporte une référence au chapitre 29, mais ne fait plus mention de la protection des droits fondamentaux des travailleurs. Cet exemple montre toute la difficulté d'atteindre un consensus international en de telles matières mais il s'agit néanmoins d'un progrès puisque le thème de l'emploi n'aurait jamais pu être abordé dans le contexte de la Conférence de Rio.

Encadré n°2.9: Création d'emplois et élimination de la pauvreté

La mise en oeuvre de politiques axées sur le développement durable, y compris celles qui figurent au chapitre 3 (lutte contre la pauvreté) et au chapitre 29 (Renforcement du rôle des travailleurs et de leurs syndicats) d'Action 21, peut améliorer les perspectives de création d'emploi, contribuant ainsi à la réalisation de l'objectif fondamental que constitue l'élimination de la pauvreté (P 21; 24.c).

5. Les progrès en matière d'intégration

Le cinquième aspect fondamental des progrès enregistrés depuis 5 ans dans la voie du développement durable est l'accent mis sur la volonté politique d'intégration des dimensions sociales, économiques et environnementales. Cette volonté s'est illustrée en trois endroits:

- (a) Dans les questions posées en marge et à l'issue du Sommet +5 sur les cloisonnements des moyens d'action dont dispose la Communauté internationale;
- (b) Dans le bilan quinquennal fait par le Sommet +5;
- (c) Dans le programme de travail adopté pour les quatre prochaines années de sessions annuelles de la CDD-ONU.

a. Intégration au niveau de l'ONU

L'ONU est aujourd'hui perçue comme une organisation essentiellement au service d'objectifs de paix et de la sécurité internationale. En 1945, la conscience du caractère insoutenable de la pauvreté dans le monde était pourtant suffisamment vive pour faire de son éradication l'un des principaux objectifs de sa Charte de base. Dans le préambule de cette Charte, les gouvernements fondateurs plaident en effet pour mettre les mécanismes de l'ONU au service du développement économique et social: *to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all people*. Son troisième objectif (art. 1.3) est de *résoudre les problèmes internationaux de caractère économique, culturel ou humanitaire* et le quatrième (art. 1.4) de *devenir un centre permettant d'harmoniser les actions des Nations*. Mais le caractère multidimensionnel de ces objectifs initiaux n'a pas été conservé intégralement dans l'évolution de l'ONU et elle n'est pas devenue en centre favorisant leur intégration. Elle a plutôt mené des activités sectorielles aux contours bien définis durant ces cinquante dernières années. Les institutions issues de Bretton-Woods et l'OMC ont, parallèlement, monopo-

lisé petit-à-petit l'action internationale en matière macroéconomique et commerciale.

Or, les travaux entrepris depuis quelques années sur le développement durable prônent une approche globale qui remet en question le mode d'intervention de l'ONU et remémore les grands objectifs de sa Charte. Car cette segmentation actuelle handicape les négociations relatives au suivi de Rio. Cette question du cloisonnement des moyens d'action dont dispose la Communauté internationale pour favoriser un développement durable à grande échelle a été évoquée à plusieurs reprises dans les travaux et débats du Sommet +5. Le "périmètre" à l'intérieur duquel l'ONU peut agir est en effet bien mince comparé au champ d'action de l'Organisation mondiale du Commerce ou de la Banque mondiale. Le Président de l'Assemblée générale l'a souligné à l'issue du Sommet +5 (voir encadré n°2.10) en plaidant pour plus d'intégration, non seulement dans chaque pays mais aussi dans les organisations intergouvernementales.

Encadré n°2.10: "To deal with the hard-core issue of Economic"

QUESTION: *Where do we go from here? What happens in the coming years?*

THE PRESIDENT: *Well, as I see it, this is a kind of wake-up call to the United Nations. First we have to recognize that the bane of international cooperation is that governments cannot maintain commitments, not just on resources, but on doing things over the long haul. (...) And then, the other point I would say is, the United Nations must be made to deal with the hard-core issue of economics: trade, identification and mobilization of resources. These are the things we should be looking at, because we are in the situation of a playing field that is not level.*

QUESTION: *Could you please clarify what you mean by saying the United Nations needs to be on a level playing field? Does that mean that the United Nations should have its mandate broadened to include trade, etc.? Don't we already have institutions to deal with this such as the World Trade Organization (WTO)?*

THE PRESIDENT: *The United Nations is only operating within a certain perimeter, while the others have bigger portfolios, dealing with issues that make a difference to the developing countries. If only the decisions of the United Nations were able to impact on decisions taken in the WTO or in the World Bank on issues dealing with trade imbalances - and that impact makes a difference - than the United Nations begins to gain in importance. But if whatever we decide here is given only a marginal reference point, than the United Nations becomes that much less. So, this is what I mean. To me, as an activist of the South, this is not satisfactory at all.*

Extrait n°3 de la Conférence de Presse du Président de l'Assemblée générale Razali Ismail (Malaisie), le 27 juin 1997.

b. Intégration au niveau du bilan et de la mise en oeuvre nationale

L'approche globale est préconisée d'un bout à l'autre du Programme 21. La structure même de ce document fait une place plus explicite à l'objectif d'intégration que celle d'Action 21¹. Il fait un bilan globalement positif des efforts d'intégration déployés pour permettre la mise en oeuvre nationale d'Action 21. Il relève notamment que *150 pays ont honoré les engagements qu'ils avaient pris lors de la Conférence de Rio en créant des commissions nationales et des mécanismes de coordination chargés de mettre au point une approche intégrée de développement durable* (P21; 11).

1. Comme le souligne Joke Waller-Hunter, Directrice de la Division du Développement durable du Secrétariat des Nations unies dans le bulletin des planificateurs environnementaux (*The Green page planners*, July 1997).

Des stratégies de développement durable partout avant 2002...

Le Programme 21 définit aussi les stratégies de développement durable. Ce sont *des mécanismes importants qui permettent de renforcer et de coordonner les capacités nationales afin d'intégrer les priorités dans les politiques sociales, économiques et environnementales* (P21; 24). Il fixe une échéance à l'an 2002 pour la formulation et l'élaboration de telles stratégies nationales de développement durable dans toutes les Etats et Organisations internationales concernées par la mise en oeuvre d'Action 21. Et *les pays qui se sont déjà dotés de stratégies nationales doivent s'employer à les renforcer et les appliquer efficacement* (P21; 24.a).

Le document final précise aussi que *pour assurer la complémentarité des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, il importe de mettre au point un large ensemble de moyens d'intervention, notamment d'instruments réglementaires et économiques, de prévoir l'internalisation des coûts environnementaux dans les prix du marché, de donner des informations sur les conséquences environnementales et sociales et de les analyser. Ceci doit bien sûr être fait à la lumière des conditions particulières de chaque pays afin que les approches intégrées soient efficaces et rentables* (P21; 24.b).

c. Intégration au niveau du Programme de travail de la CDD-ONU

Et plus d'intégration dans le programme de travail de la CDD-ONU de 1998 à 2002

Le nouveau programme de travail quinquennal adopté par la CDD-ONU (voir encadré n°2.11) est également un signe de volonté politique d'intégration accrue. Chaque année un secteur environnemental sera examiné plus particulièrement en conjonction avec un secteur économique (thème sectoriel) et une question transversales (thème intersectoriel), comme le transfert de technologie ou les ressources financières. Les modes de consommation et production et l'élimination de la pauvreté, en raison de leur importance reviendront chaque année comme pôles prioritaires du programme. Cela signifie que chaque thème devra être analysé sous l'angle de ces deux pôles. Ce programme est incontestablement plus "parlant" que celui du premier quinquennat de la CDD-ONU (voir encadré n°1.4). Le fait qu'il ait été, malgré tout, négocié plus aisément que le premier (le travail pour atteindre un consensus sur le premier avait à lui seul nécessité toute la session de la CDD-ONU de 1993) montre aussi une évolution des mentalités favorable au décloisonnement des approches sectorielles. Mais l'utilité du Programme 21 en général, et ce programme de travail pluriannuel 1998-2002 en particulier, ne pourra s'apprécier qu'à l'usage, par ses effets mesurés dans la durée. L'analyse plus détaillée du contenu du Programme 21 fait l'objet des parties suivantes de ce planning paper.

Encadré n°2.11: PROGRAMME DE TRAVAIL PLURIANNUEL 1998-2002 DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Session de 1998 (Questions prioritaires: pauvreté, modes de consommation et de production)

Thème sectoriel:	Thème intersectoriel:	Secteur économique/grand groupe:
APPROCHE STRATEGIQUE DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU DOUCE Examen des principaux chapitres du Programme d'action pour le développement durable des petits états insulaires en développement ^a	TRANSFERT DE TECHNOLOGIE/ RENFORCEMENT DES CAPACITES/ EDUCATION/ SCIENCES/ SENSIBILISATION	INDUSTRIE
Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:	Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:	Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:
Chapitres 2 à 8, 10 à 15, 18 à 21, 23 à 34, 36, 37 et 40 d'Action 21.	Chapitres 2 à 4, 6, 16, 23 à 37 et 40 d'Action 21.	Chapitres 4, 6, 9, 16, 17, 19 à 21, 23 à 35 et 40 d'Action 21.
a. Cet examen portera sur les chapitres du Programme d'Action pour le développement durable des petits états insulaires en développement qui n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi par la Commission du développement durable à sa quatrième session.		

Session de 1999: (Questions prioritaires: pauvreté, modes de consommation et de production)

Examen approfondi du Programme d'Action pour le développement durable des petits états insulaires en développement

Thème sectoriel:	Thème intersectoriel:	Secteur économique/grand groupe:
OCÉANS ET MERS	MODE DE CONSOMMATION ET DE PRODUCTION	TOURISME
Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:	Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:	Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:
Chapitres 5 à 7, 9, 15, 17, 19 à 32, 34 à 36, 39 et 40 d'Action 21.	Chapitres 2 à 10, 14, 18 à 32, 34 à 36 et 40 d'Action 21	Chapitres 2 à 7, 13, 15, 17, 23 à 33 et 36 d'Action 21.

Session de 2000: (Questions prioritaires: pauvreté, modes de consommation et de production)

Thème sectoriel:	Thème intersectoriel:	Secteur économique/grand groupe:
PLANIFICATION ET GESTION INTEGREE DES TERRES	RESSOURCES FINANCIÈRES/COMMERCE ET INVESTISSEMENT/CROISSANCE ECONOMIQUE	AGRICULTURE ^b + Journée des populations autochtones
Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné	Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:	Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:
Chapitres 2 à 8, 10 à 37 et 40 d'Action 21.	Chapitres 2 à 4, 23 à 33, 36 à 38 et 40 d'Action 21	Chapitres 2 à 7, 10 à 16, 18 à 21, 23 à 34, 37 et 40 d'Action 21.
b. Y compris la protection des forêts (en attendant l'issue des débats consacrés aux forêts).		

Session de 2001: (Questions prioritaires: pauvreté, modes de consommation et de production)

Thème sectoriel:	Thème intersectoriel:	Secteur économique/grand groupe:
ATMOSPHÈRE; ENERGIE	INFORMATIONS DEVANT ÊTRE COMMUNIQUÉES À DES FINS DE PRISE DE DÉCISIONS ET DE PARTICIPATION COOPERATION INTERNATIONALE AUX FINS D'UN ENVIRONNEMENT PROPICE	ENERGIE; TRANSPORT
Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:	Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:	Questions principales devant faire l'objet d'un examen intégré dans le cadre de la discussion du thème susmentionné:
Chapitres 4, 6 à 9, 11 à 14, 17, 23 à 37, 39 et 40 d'Action 21.	Chapitres 2, 4, 6, 8, 23 à 36 et 38 à 40 d'Action 21.	Chapitres 2 à 5, 8, 9, 20, 23 à 37 et 40 d'Action 21.

Session de 2002

EXAMEN D'ENSEMBLE DES PROGRES DANS LA MISE EN OEUVRE D'ACTION 21



Bilan social et économique

Cette troisième partie passe en revue l'évolution de la situation dans les différents chapitres socio-économiques d'Action 21 depuis la CNUED: lutte contre la pauvreté, modification des modes de consommation, coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes, dynamique démographique et durabilité, protection et promotion de la santé, promotion d'un modèle viable d'établissements humains¹. L'information est présentée de façon à mettre l'accent sur les éléments suivants: les tendances lourdes qui persistent depuis la CNUED, les principales actions entreprises pour infléchir ces tendances, les progrès constatés, et enfin les résultats enregistrés lors du Sommet +5.

A. Lutte contre la pauvreté

Encadré n°3.1: Action 21 et la lutte contre la pauvreté

Lutter contre la pauvreté, c'est, selon Action 21, donner à la population toute entière la possibilité de jouir de moyens d'existence durables (A21; 3.4). Ces moyens permettront à chacun de s'intégrer dans la société et d'en préserver les ressources. La réduction de la pauvreté est une condition indispensable (Principe 5 de la Déclaration de Rio - voir annexe C) et primordiale du développement durable (voir définition à l'encadré n°1.1). Elle passe, notamment dans les pays en développement, par la promotion d'une croissance économique soutenue et durable (A21; 3.3).

a. Tendances lourdes à infléchir

Au niveau mondial, plus de 1,5 milliard de personnes ont connu une baisse de leur revenu depuis le début des années '90 et les inégalités se sont généralement creusées. En effet, le rapport entre les 20% les plus riches et les 20% les plus pauvres, qui était de 45 à 1 dans le monde en 1980, est passé à un rapport de 59 à 1 en 1989, et de 78 à 1 en 1994 (PNUD, 1992 et 1997). Cette évolution va en sens inverse de l'équité intra-générationnelle recherchée par le projet de développement durable.

Dans les pays en voie de développement à l'exception des pays d'Asie de l'Est et du Pacifique, le nombre de pauvres a continué d'augmenter depuis la Conférence de Rio. Le nombre de personnes vivant en situation de pauvreté² absolue

1. Un chapitre socio-économique d'Action 21 n'est pas traité ici. Il s'agit de celui consacrée à l'intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement.
2. Le seuil de pauvreté a été défini, par la Banque mondiale pour son rapport annuel de 1990, à 1 USD par jour par personne, aux prix internationaux de 1985, et ajusté à la monnaie locale en utilisant un taux de change qui reflète la parité de pouvoir d'achat à la consommation.

dans ces pays dépassait 1,3 milliard de personnes en 1993 contre 1,26 milliard en 1990¹. Les femmes et les fillettes sont plus particulièrement touchées, ce qui les rend d'autant plus vulnérables (voir partie V, section B.1).

Dans les pays industrialisés, la précarité de nombreux ménages s'est exacerbée². En calculant le seuil de pauvreté comme la moitié du revenu disponible médian, il y a plus de 100 millions de personnes se situant sous ce seuil de pauvreté dans les pays de l'OCDE (PNUD, 1998, p. 27). Le taux de chômage est passé en Europe de l'Ouest d'environ 8% au début des années '90 à plus de 10% en 1995.

b. Impulsions au changement

L'objectif de réduction de la pauvreté, condition indispensable d'un développement durable, a été progressivement mieux intégré dans les programmes des organisations internationales relatifs à l'environnement, à la dette, à l'agriculture, à l'alimentation, à l'habitat, à la santé, etc. Parmi les nombreuses initiatives, citons:

1. le Programme d'Action du Sommet mondial pour le Développement social de 1995 (voir annexe A), dont l'un des 3 thèmes était la lutte contre la pauvreté et où les chefs d'Etat ou de gouvernement se sont engagés à formuler des plans nationaux d'élimination de la pauvreté;
2. la mise en place en 1995 d'un Groupe consultatif international pour l'aide aux plus pauvres visant à promouvoir les mécanismes de micro-crédit;
3. l'orientation des travaux du Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE) sur la réduction de la pauvreté;
4. l'accord du Conseil économique et social des Nations unies sur la coordination et la répartition des tâches entre les différentes entités dépendant du Conseil pour éliminer la pauvreté;
5. le plan d'action adopté en 1996 lors du Sommet mondial de l'alimentation, comprenant l'engagement de réduire la faim dans le monde de moitié d'ici à 2015.

Des résultats concrets ont été enregistrés dans l'appui aux micro-entreprises, dans le renforcement du rôle des ONG, des femmes, des organisations locales ainsi que dans le financement des services sociaux de base, comme l'Initiative 20/20 (voir encadré n°3.2). Néanmoins, la lutte contre la pauvreté n'a pas encore reçu l'écho espéré dans les législations nationales.

1. Dernières données disponibles de la Banque mondiale reprises dans le rapport du Secrétaire général sur la Lutte contre la pauvreté, (NU, 1997b).
2. En France, à titre d'exemple, le nombre de bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion a augmenté de 48% en 4 ans, et atteint aujourd'hui plus d'un million d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté (Problèmes économiques, février 1997).

Encadré n°3.2: Mécanismes financiers novateurs contribuant au développement social: l'Initiative 20/20

Parmi les recommandations relatives à la mobilisation de ressources financières permettant de mettre en oeuvre la Déclaration de Copenhague et le Programme d'Action, l'Initiative 20/20 est citée et semble connaître un large engouement. Cette initiative, dont l'objectif est de permettre à tous d'accéder aux services sociaux élémentaires, repose sur un accord entre pays en développement et pays industrialisés intéressés. Selon cet accord, les pays industrialisés s'engagent à allouer en moyenne 20% de leur APD à la mise en place de services sociaux; et les pays en développement s'engagent à consacrer 20% de leur budget national à ces services. D'après le PNUD, *13% des budgets nationaux et 10% de l'aide financière apportée par les donateurs sont actuellement consacrés aux services de base*, et lors d'une réunion à Oslo en avril 1996, *certaines pays en développement ont manifesté l'intérêt de poursuivre cette initiative* (PNUD, 1997, p. 127).

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Malgré l'augmentation générale de la pauvreté, les efforts entrepris par les grandes Conférences (voir annexe A) commencent à porter leurs fruits. Dans l'ensemble des pays en développement, l'incidence de la pauvreté (nombre de pauvres en % de la population) a diminué entre 1987 (33,3%) et 1993¹ (29,4%). Dans les pays d'Asie de l'Est et du Pacifique, le nombre absolu de pauvres est même en baisse, ce qui est probablement lié aux effets de la mondialisation économique dont ces pays ont bénéficié. La Banque mondiale se sert également d'autres indicateurs de développement humain relatifs à l'éducation et la santé (apport calorique par habitant, mortalité infantile, etc.) pour démontrer cette tendance à la réduction relative de la pauvreté.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

La Communauté internationale a donné à l'éradication de la pauvreté le statut de "question prioritaire" des travaux relatifs au développement durable au cours des prochaines années². Face à l'augmentation de la pauvreté, les gouvernements font état du besoin urgent d'appliquer tous les engagements pris depuis Rio relatifs à l'éradication de la pauvreté, notamment le Programme d'Action du Sommet mondial pour le Développement social. Le Programme 21 met l'accent sur plusieurs priorités:

- améliorer l'accès aux moyens d'existence et de développement de base;
- garantir l'accès universel aux services sociaux de base, et développer des systèmes de protection sociale qui couvrent les plus démunis;
- habiliter les personnes vivant dans la pauvreté et leurs organisations à participer aux stratégies visant à réduire la pauvreté;
- donner un accès plus équitable aux femmes, plus touchées par la pauvreté, aux moyens de développement (accès et contrôle des terres, autres formes de propriété, micro-crédit, éducation, information, etc.);

1. Dernières données disponibles de la Banque mondiale reprises dans le rapport du Secrétaire général sur la Lutte Contre la Pauvreté, (NU, 1997b).

2. "Overriding" dans le texte anglais. Cette expression se retrouve par exemple dans les titres des programmes de chaque session de la CDD-ONU à l'encadré n°2.11.

- accroître l'APD octroyée à l'éradication de la pauvreté. L'Initiative 20/20 est en la matière un principe important, car il repose sur un engagement mutuel des donateurs et des bénéficiaires.

B. Modification des modes de production et de consommation

Encadré n°3.3: Action 21 et la modification des modes de production et de consommation

La question des modes de consommation et de production est très large et n'est donc pas uniquement couverte par le chapitre 4 d'Action 21. Ce dernier se focalise sur deux objectifs:

1. *L'examen des modes de production et de consommation insoutenables à terme;*
2. *L'élaboration de politiques et stratégies nationales visant à encourager la modification des modes de consommation insoutenables (A21; 4.1).*

De nombreux autres aspects sont traités dans divers chapitres d'Action 21, comme l'énergie, les déchets, les instruments économiques, etc. Si Action 21 insiste sur le fait que *tous les pays* devraient promouvoir des modes de consommation durables, il souligne néanmoins le rôle particulier des pays industrialisés: *Les pays développés devraient être les premiers à établir des schémas de consommation soutenables à terme (A21; 4.8.b).*

a. Tendances lourdes à infléchir

Avec l'augmentation en volume de l'économie mondiale (environ multipliée par 5 depuis la seconde guerre mondiale), la consommation de plusieurs ressources naturelles a augmenté de façon significative depuis 50 ans au niveau mondial. Les exemples suivants en attestent¹. La consommation d'énergie a augmenté de 50 % entre 1973 et 1993. C'est dans les pays à revenu faible et intermédiaire qui mettent rapidement en place des infrastructures et des industries que l'augmentation de la demande d'énergie a été la plus importante. La demande de métaux et de minéraux s'est accrue de 120 % entre 1961 et 1990. Depuis 1940, les prélèvements d'eau dans le monde croient à un taux annuel moyen de 2,5% (NU, 1997ah). L'humanité prélève actuellement directement ou indirectement, plus de la moitié de l'approvisionnement accessible, et la quantité d'eau douce disponible par habitant est tombée de 17 000 m³ en 1950 à 7 300 m³ en 1995. La consommation de papier a, quant à elle, été multipliée par six depuis 1945 (NU, 1997e). Les prises maritimes² ont été multipliées par 5 entre 1950 et 1989. La production agricole a augmenté au rythme annuel moyen de 1,7% dans les pays industrialisés et de 3% dans les pays en développement depuis 1961. Ces augmentations importantes de la consommation et de la production (voir aussi transport et tourisme ci-dessous) ont eu des répercussions environnementales dommageables (voir partie IV du rapport). De plus d'importants déséquilibres persistent entre les pays en développement, surtout les plus pauvres, qui n'arrivent pas à répondre à leurs besoins fondamentaux, et les pays industrialisés qui disposent en abondance de biens de consommation.

1. La plupart de ces exemples sont extraits du rapport des Nations unies pour la préparation du Sommet+5 "Changements mondiaux et développement durable: les grandes tendances" (NU, 1997ah).
2. Quantités pêchées de produits de la mer.

b. Impulsions au changement

Depuis la CNUED, l'intérêt porté par le monde politique à des modes viables de production et de consommation (P&C) s'est amplifié. Il a ravivé le débat ouvert lors de la crise de l'énergie de 1973 sur les moyens de réduire le gaspillage et d'augmenter les rendements. La plupart des accords internationaux signés depuis la CNUED mentionnent la nécessité de modifier les modes actuels de P&C, c'est notamment le cas du Principe 8 de la Déclaration de Rio (voir annexe C). Des réunions importantes ont été organisées sur le sujet, dont les plus importantes sont les deux tables rondes ministérielles d'Oslo (février 1995 et janvier 1996), et surtout l'atelier tenu à Brasilia organisé par le Brésil et la Norvège (25-28 novembre 1996). Signalons aussi l'atelier de travail organisé à Rosendal par l'OCDE sur la clarification des concepts relatifs aux modes de consommation et de production soutenables. Ces travaux et expériences ont permis d'arriver à quelques conclusions sur le type de stratégie à adopter pour rendre les modes de consommation plus soutenables (voir encadré n°3.4).

Encadré n°3.4: Pistes pour rendre les modes de consommation soutenables

Les différentes conférences et ateliers qui ont été organisés depuis la CNUED sur le thème des modes de consommation et production ont permis de tirer quelques enseignements sur les mesures et actions à prendre pour rendre ces modes de consommation et de production plus soutenables:

- il est impossible de modifier les modes de consommation simplement par le biais de changements techniques et de plans politiques. Une nouvelle culture doit se forger basée sur la durabilité. La conception actuelle du progrès qui repose quasi uniquement sur l'augmentation matérielle, doit être enrichie par d'autres valeurs;
- les stratégies les plus prometteuses et les plus rentables sont celles qui visent à internaliser les coûts - car elles ont un effet important sur les changements de comportement-, et à mieux utiliser les ressources naturelles et l'énergie;
- les techniques d'internalisation des coûts et la recherche de l'efficacité écologique doivent, de préférence, s'accompagner d'échéances et d'objectifs précis;
- il est nécessaire de renforcer le rôle de certains acteurs comme les milieux du commerce et de l'industrie, les syndicats, les organisations internationales, et les ONG. Le colloque tenu à Brasilia a cerné les rôles respectifs que devraient jouer les gouvernements, le secteur privé, et les ONG pour promouvoir une modification des modes de P&C.;
- le rôle de l'Etat en tant que consommateur est crucial. D'une part, sa consommation avoisine dans de nombreux pays de l'OCDE 20 à 25% du PIB^a. D'autre part, les schémas de consommation de l'Etat peuvent influencer considérablement le comportement des autres acteurs de la société. Il paraît donc primordial d'introduire au sein des pouvoirs publics des modes de consommation plus durables;
- les mesures prises jusqu'à aujourd'hui par les gouvernements ont principalement concerné la production. Il faudrait donc se pencher à l'avenir davantage sur les modes de consommation;
- le rôle des médias et de la publicité pour modifier les comportements et sensibiliser l'opinion est déterminant.

Source: Synthèse faite par le Bureau fédéral du Plan sur base des documents des Nations unies (NU, 1997e et NU, 1997az).

a. Il s'agit de la consommation publique au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire les achats de biens et services par les administrations, mais aussi les rémunérations des fonctionnaires, les loyers, l'amortissement du matériel. Seuls les achats de biens et services, qui représentant quelques pourcents dans le PIB, sont en fait à prendre en considération en tant que véritable consommation.

En parallèle à ces travaux, des initiatives ont encouragé des modes de P&C durables dans les domaines de l'énergie, de l'eau, du transport, de la consommation de papier, de l'emballage, du recyclage des matériaux, de la pêche, ainsi que dans le domaine de la gestion des déchets. Les actions suivantes constituent autant d'impulsions allant en ce sens:

- certains gouvernements incorporent la gestion de la demande dans l'élaboration de leurs politiques, dans l'objectif d'influencer les producteurs. Les principaux instruments utilisés sont l'écofiscalité et l'information au consommateur notamment par l'éco-étiquetage. L'élaboration de politiques repose également davantage sur l'analyse du cycle de vie des produits;
- pour rendre les modes de production plus soutenables, les gouvernements ont surtout eu recours aux règlements environnementaux, à la réduction des subsides, aux normes de produits, à l'extension de la responsabilité du producteur; certains utilisent aussi le système d'échange des droits d'émission;
- des mesures sont prises par certaines grandes sociétés transnationales pour améliorer l'efficacité écologique des produits et procédés de production, réduire les intensités en énergie et en matériaux par unité produite et augmenter la rentabilité. Le Conseil mondial d'Entreprises pour le Développement durable aide les entreprises dans cette direction (voir partie V, encadré n°5.2);
- des normes de gestion de l'environnement ont été élaborées, comme celles de l'organisation internationale de normalisation (ISO 14000) ou la norme européenne EMAS (Eco-Management and Audit Scheme);
- certains gouvernements commencent à modifier leurs propres schémas de consommation;
- de nombreuses initiatives locales, par le biais d'Action 21, ont mis au point des projets pour rendre plus soutenables les modes actuels de P&C;
- les associations de défense de l'environnement, les ONG, les syndicats, les universités et les organisations de consommateurs mènent de plus en plus d'efforts pour modifier les modes de P&C, notamment par une sensibilisation accrue de l'opinion publique.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

L'opinion est manifestement devenue plus sensible à l'interdépendance entre choix économiques et écologiques. Côté consommation, le tri des déchets, la consommation de produits issus de l'agriculture biologique, l'utilisation de l'essence sans plomb, quoi que certainement encore insuffisants, en attestent.

Côté production, le recours à des techniques plus propres et moins gourmandes en énergie se multiplie. Bien que la consommation d'énergie et de métaux continue à augmenter en valeur absolue, l'intensité en énergie par unité produite (rapport entre l'input énergétique et la valeur de la production) a diminué dans les pays industrialisés (voir partie IV, section D pour plus de détails), ainsi que l'intensité en matériaux par unité produite. Cette dernière diminue actuellement de 2% par an depuis 1971 (NU, 1997ah). Les entreprises commerciales et industrielles se rendent de mieux en mieux compte de l'importance d'une image éco-

logiquement saine. Mais ces progrès relatifs ont été insuffisants pour empêcher qu'un accroissement absolu de la consommation des quantités d'énergie non-renouvelable continue à être couplé à la croissance de la production.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Dans Programme 21, les gouvernements réaffirment que, si tous les pays doivent tendre vers des modes de consommation soutenables, les pays industrialisés doivent prendre la tête des efforts à faire dans ce domaine. Ils encouragent l'élaboration de stratégies pour changer les modes de consommation insoutenables, sur la base du principe de responsabilités communes mais différenciées, du principe du pollueur-payeur, de la responsabilisation et sensibilisation des consommateurs. Plusieurs actions prioritaires sont mentionnées:

- internaliser les coûts et bénéfices environnementaux dans les prix des biens et services, en prenant garde à ce que cela n'entrave pas la position des pays en développement dans le commerce international;
- encourager les entreprises non seulement à instaurer dans leur fonctionnement interne des modes de consommation plus soutenables, mais aussi à développer et à utiliser des technologies écologiquement saines;
- améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources (matériaux et énergie). Sous la volonté de l'Union européenne, il fut possible de faire référence aux facteurs 4 et 10 d'amélioration de l'éco-efficacité dans les pays industrialisés: (...) *A cet égard, il faudrait se pencher sur les études qui proposent une utilisation plus rationnelle des ressources et envisager notamment de multiplier par 10 la productivité des ressources à long terme et de quadrupler la productivité des ressources dans les 20 ou 30 prochaines années dans les pays industrialisés* (P21; 28);
- développer un groupe d'indicateurs qui permettent de contrôler les tendances critiques;
- encourager les gouvernements à donner l'exemple (mieux faire) en instaurant en leur sein des modes de consommation plus soutenables;
- encourager les médias, la publicité et les secteurs du marketing à rendre les modes de consommation plus soutenables.

Enfin, les gouvernements ont fait du changement des modes de consommation un thème prioritaire du Programme de Travail 1998-2002, de même que pour le thème de la lutte contre la pauvreté (voir point A).

Parmi les activités nécessitant de façon urgente un changement dans les modes de consommation, le transport et le tourisme sont régulièrement pointés du doigt pour leurs effets préjudiciables à l'environnement naturel et humain. Le transport, l'une des principales causes de rejet de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, est aussi la source de bruits et d'encombrements. Quant au tourisme, il pose une série de problèmes environnementaux et humains, qui sont décrits au point 2 ci-dessous.

1. Transport

a. Tendances lourdes à infléchir

Le transport est un des secteurs qui connaît la croissance la plus forte et dont la consommation en énergie augmente le plus rapidement. Il consommait 25% de l'énergie primaire et causait 22% des émissions de CO₂ en 1990 (NU, 1997j). Dans l'ensemble des pays, la quantité d'énergie consommée pour le transport de marchandises a augmenté depuis lors par rapport au nombre d'habitants. Outre ses effets dévastateurs dans l'atmosphère, les transports sont aussi la cause de bruits, encombrements, accidents, etc.

b. Impulsions au changement

Depuis quelques années, les gouvernements étudient et mettent en oeuvre des mesures décourageant le recours aux véhicules privés et/ou encourageant le transport en commun et/ou le vélo. Il s'agit soit de mesures économiques, telles les subsides, le stationnement payant, les tarifs dissuasifs, les aides à l'investissement, soit de mesures relatives au renforcement de la sécurité, et de l'infrastructure. Des recherches sont également en cours pour répandre l'usage des véhicules électriques et à moteurs hybrides ainsi que des carburants plus propres.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

La prise de conscience et la réglementation en matière de transports s'accroissent dans la plupart des pays développés. Le rapport du Secrétaire général (NU, 1997j) note que *Quelques administrations municipales ont réussi, par un plan directeur régional des transports, à introduire un ensemble de mesures conçues pour réduire la consommation d'énergie de 20 à 40%*. Mais à l'exception de l'abandon de l'essence avec plomb dû en grande partie à des incitants économiques, rares sont les villes et/ou pays qui ont appliqué les mesures suffisantes pour modifier les comportements.

2. Tourisme

a. Tendances lourdes à infléchir

Le tourisme est devenu l'industrie la plus vaste dans le monde. Il représente 10% du PIB mondial et emploie plus de 200 millions de personnes. Son potentiel de croissance est de plus loin d'être épuisé car, selon les estimations, l'essor qu'il connaît actuellement devrait encore s'amplifier dans les prochaines années. Cependant, le tourisme¹ est la cause, dans de nombreux cas, de dommages sociaux, économiques et environnementaux. Les dégradations de l'environnement, concernent l'accumulation de déchets, la pollution de l'eau, la destruction d'habitats, les atteintes à la biodiversité sur des écosystèmes généralement fragi-

1. Federal Ministry of Environment, Youth and Family (1998). Austria.

les, tels que les montagnes, les îles, les zones côtières, les lacs, les rivières, etc. Le tourisme a également des impacts sociaux dommageables tels que l'exploitation des enfants, le tourisme sexuel et d'autres formes d'atteintes aux cultures et populations locales. Ces dégâts fragilisent la pérennité même du tourisme: *The future of tourism depends on the protection of earth's natural and cultural environments*, rappelait le Secrétaire général de l'Organisation mondiale du Tourisme (OMT).

b. Impulsions au changement

Depuis la CNUED, un regard nouveau a été porté sur le tourisme. Ses impacts sociaux, économiques et environnementaux sont plus fréquemment pris en compte. L'OMT s'intéresse tout particulièrement aux façons de promouvoir et de mettre en oeuvre un tourisme durable¹. Cette Organisation, en collaboration avec l'UNEP et l'UNESCO, a sponsorisé la première Conférence mondiale sur le Tourisme durable en avril 1995, au cours de laquelle une Charte pour le Tourisme durable a été établie. Selon les termes du chef de l'Environnement et de la Planification de l'OMT: *"This Charter now provides us with something we didn't have: a consensus statement on how Agenda 21 applies to tourism"* (OMT, Press Release, 1997). Un Plan d'Action qui guidera la mise en oeuvre de cette Charte est en cours d'élaboration par le comité de suivi de la conférence. Un groupe d'indicateurs pour un tourisme durable a aussi été constitué, sous l'impulsion de l'OMT.

Dans ce contexte, des initiatives sont prises tant dans les pays développés qu'en développement pour s'orienter vers un tourisme plus soutenable. Des guides ont été réalisés à l'intention des décideurs et planificateurs locaux pour les aider à formuler une stratégie de tourisme durable. En matière de tourisme de masse, des codes de conduite ont été édictés par l'industrie du tourisme pour réduire les impacts environnementaux. Tandis que pour le tourisme alternatif (voyages culturels, randonnée, escalade, etc.), des efforts sont consentis pour que les touristes adoptent des comportements sociaux et environnementaux plus responsables. Des leaders du tourisme de 64 pays se sont ainsi rassemblés sur le thème des impacts sociaux du tourisme. Ils se sont engagés à prendre en charge plus de responsabilités face aux problèmes sociaux entraînés par la croissance ininterrompue du tourisme sous sa forme actuelle.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Parmi les tendances observées, il est encourageant de constater que les touristes intègrent de plus en plus dans leurs critères de choix l'environnement et la culture de la destination. Ils s'intéressent aussi davantage à la qualité de leur voyage, et non plus seulement au prix. Et le tourisme alternatif, moins dommageable, tend à croître deux fois plus rapidement que la moyenne du secteur (IIED, 1997).

1. L'OMT a formulé sa définition du tourisme durable: *Sustainable tourism development meets the needs of present tourist and host regions while protecting and enhancing opportunity for the future. It is envisaged as leading to management of all resources in such a way that economic, social and esthetic needs can be fulfilled, while maintaining cultural integrity, essential ecological processes, biological diversity and life support systems.*

C. Intégration du commerce, de l'environnement et du développement durable

Encadré n°3.5: Action 21 et l'intégration du commerce, de l'environnement et du développement durable

Dans un monde de plus en plus interdépendant, Action 21 veut renforcer la coopération internationale afin de créer un climat international favorable à l'environnement et au développement. Il s'agit pour ce faire d'encourager *le développement durable par la réalisation du commerce*, de faire en sorte que *le commerce et l'environnement se soutiennent mutuellement*, d'apporter *les moyens financiers adéquats aux pays en développement* et de régler le *problème de l'endettement international*, et enfin d'encourager *la mise en oeuvre de politiques macro-économiques favorables à l'environnement comme au développement* (A21; 2.3).

a. Tendances lourdes à infléchir

Favorisée par la réduction progressive des barrières tarifaires¹, l'augmentation du commerce s'est poursuivie à un rythme soutenu ces dernières années: 7,2% d'accroissement annuel du commerce mondial entre 1990 et 1997 (IMF 1994, June 1997 et June 1998). Mais cette progression du commerce ne s'est pas accompagnée de réglementations environnementales suffisantes. A titre d'exemple, les échanges de bois d'oeuvre ne rencontrent encore que rarement l'obligation de provenir de forêts gérées de façon écologiquement viable. Certaines entreprises chimiques sont soumises à des normes environnementales moins strictes que d'autres et "peuvent par conséquent pratiquer l'écodumping" de leurs produits sur les marchés internationaux (OCDE, 1994, p. 30). Les échanges commerciaux de tabac et d'autres produits nocifs à la santé et à l'environnement, ainsi que les échanges illicites de drogue continuent à augmenter.

De plus, les gains de la réduction importante des tarifs douaniers à la suite des accords de l'Uruguay Round se répartissent inégalement. Une étude de l'OCDE/Banque mondiale² a évalué que les gains financiers de cette baisse des tarifs se retrouveront pour 66 % dans les pays du Nord (+142 milliards USD), 17% en Chine (+37 milliards USD), 10% en Asie (+21 milliards USD) et que l'Afrique y perdra (-2,6 milliards USD).

Dans un tel contexte, les conflits d'intérêt entre le Nord et le Sud ne facilitent pas le rapprochement des positions relatives au projet de développement durable. Ces conflits d'objectifs existent en particulier entre l'augmentation du commerce et la protection de l'environnement. Le Sud voit en effet dans le renforcement des règles environnementales des accords commerciaux un nouvel obstacle au développement de ses exportations et donc à son développement socio-économique. D'autant que les pays en développement considèrent généralement que la dégradation de l'environnement émane des modes de consommation excessifs propagés par les pays industrialisés. Au Nord, nombreux sont les pays qui souhaitent renforcer la législation environnementale des accords commerciaux. Mais ils craignent que la libéralisation les empêche d'appliquer dans leur pays des lois environnementales strictes, en les rendant moins compétitifs sur les

1. Les tarifs ont baissé de 36 % dans les pays industrialisés et de 20 % dans les pays en développement depuis les accords de l'Uruguay Round (World Bank, 1997).
2. Cette étude est citée dans un rapport de l'ONG, Les Amis de la Terre, *Trade, Environment & Sustainability Programme, Trade and Environment: The North-South Divide* (www.foei.co.uk/foei/tes:link6&7.htm).

marchés internationaux si ces lois sont appliquées. Et ils redoutent aussi que la législation environnementale soit revue à la baisse afin de l'harmoniser au niveau international.

b. Impulsions au changement

Malgré les divergences d'opinion entre le Nord et le Sud sur cette problématique, une dynamique s'est créée pour mieux comprendre les interactions, notamment entre environnement et commerce. Lors des débats, les gouvernements et la société civile ont réaffirmé leur attachement à la libéralisation des échanges et à la protection de l'environnement. Ils partagent la conviction que le système de commerce international peut répondre simultanément aux impératifs écologiques et de développement durable. Des analyses théoriques et empiriques ont en effet levé les craintes sur l'incompatibilité supposée des politiques commerciales et environnementales¹.

Quant à la volonté des gouvernements de rendre compatible le commerce international et le développement social, elle a été exprimée officiellement dans la Déclaration de Copenhague sur le Développement social (voir annexe A). Celle-ci comprend l'engagement des gouvernements de veiller au niveau international à ce que les accords internationaux relatifs aux échanges, aux investissements, aux technologies, à la dette et à l'aide publique au développement soient appliqués d'une manière qui favorise le développement social.²

Les initiatives concrètes n'ont cependant pas été à la hauteur de la réflexion. Seules certaines dispositions commencent à être prises dans les accords internationaux. Le préambule à l'accord établissant l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) inclut pour la première fois dans le système commercial multilatéral, une référence à l'objectif de développement durable et au besoin de protéger et de préserver l'environnement. L'OMC a mis en place un Comité sur le Commerce et l'Environnement, dont l'efficacité est largement contestée, et un Comité sur le Commerce et le Développement, qui a lui-même établi un Sous-Comité des pays les moins avancés. Les accords de l'Uruguay Round devraient faire progresser le développement, mais ils restent néanmoins contestés comme l'indique l'encadré suivant (voir ci-dessous les inflexions récentes sur la voie d'un développement durable).

-
1. Voir par exemples les travaux de l'OCDE sur le sujet, ou le rapport de 1996 de EPE, European Partners for the Environment, *European Union Policy on Global and Environment*, Brussels.
 2. Déclaration de Copenhague sur le Développement social, Engagement n°1.

Encadré n°3.6: Impacts des accords de l'Uruguay Round

L'adoption des accords issus des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round crée un système plus sûr sur le plan commercial. Parce qu'ils réduisent les tarifs douaniers, les obstacles non tarifaires et améliorent l'accès aux marchés, ils devraient engendrer une croissance des revenus du côté de la demande et du côté de l'offre et ainsi favoriser le développement. Cependant, il a été reconnu que ces accords pourraient avoir des effets négatifs dans les pays en développement. Ils menaceraient notamment l'approvisionnement en produits de première nécessité, en quantités suffisantes et à des conditions raisonnables, des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires, et pénaliseraient les pays profitant du Système généralisé de Préférences^a.

Source: (NU, 1997c)

- a. Système par lequel nombreux pays développés garantissent un traitement tarifaire préférentiel aux exportations des pays en développement, et cela sur une base non-réciproque et non-discriminatoire.

Cependant, sur le plan de l'environnement, certains accords internationaux (sur le jute et les articles en jute, sur l'huile d'olive et les olives de base ainsi que sur les bois tropicaux) ont été renégociés et comportent dorénavant des décisions pratiques pour rendre plus viables la production ou la consommation des produits. De nombreuses autres conventions, conférences et rapports ont insisté depuis la CNUED sur les liens entre développement durable et commerce dans des domaines aussi variés que la pollution, la biodiversité, la santé, etc.

D'autres impulsions sont prometteuses comme le signale le rapport du Secrétaire général (NU, 1997c): les normes écologiques ont été rendues plus rigoureuses tout en restant en accord avec les principes du système commercial multilatéral. Certains gouvernements ont pris des mesures pour que les activités de suivi de l'Agenda 21 relatives au commerce et au développement s'intègrent au travail des institutions internationales.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Bien que la situation reste très critique, le marché global de biens et services respectueux de l'environnement a atteint 200 milliards USD dans les années '90 et augmenterait jusque 300 milliards USD en l'an 2000 (NU, 1997z).

Un autre indice encourageant relevé par une étude de l'OCDE/Banque mondiale (OCDE, 1997) est que 70% des entreprises suivent des normes plus strictes que celles imposées par la législation. Elles craignent de devoir procéder à l'avenir à des ajustements substantiels très coûteux. Et les entreprises multinationales, responsables d'un large pan du commerce international, préfèrent suivre les mêmes normes sur tous leurs lieux de production. En conséquence, les standards internationaux pourraient être progressivement relevés.

Sur le plan social, la valeur du commerce équitable entre les pays industrialisés et les pays en développement atteint actuellement environ 300 à 500 milliards USD par an dans les ventes au détail. Ce montant reste encore très mar-

ginal dans le total des flux commerciaux, mais devient significatif dans certains marchés, comme celui du café (IIED, 1997).

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Les gouvernements rappellent dans Programme 21 le besoin de conditions macro-économiques, dans les pays en développement et dans les pays développés, qui favorisent le développement d'instruments et de structures permettant à tous les pays de tirer profit de la mondialisation. Une approche équilibrée et intégrée du commerce et du développement durable, basée sur une combinaison de libéralisme commercial, de développement économique et de protection de l'environnement est encouragée. Selon le Programme 21 (P21; 29), les actions suivantes s'imposent:

- l'application complète et dans les temps des résultats des négociations de l'Uruguay Round, et la mise en oeuvre du Plan d'Action de l'OMC pour les pays les moins développés;
- la promotion d'un système commercial multilatéral ouvert, non-discriminatoire, régulé, équitable, sûr, transparent et prévisible;
- l'analyse des effets environnementaux du transport international de marchandises;
- la coopération et coordination entre les organisations internationales concernées par l'environnement et/ou le commerce: UNCTAD (Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement), UNIDO (Organisation des Nations unies sur le Développement industriel), OMC, PNUE et autres. La proposition de l'UE faisant état du besoin pour l'OMC, le PNUE et l'UNCTAD de considérer les moyens pour rendre le commerce et l'environnement capables de s'épauler mutuellement a été acceptée et figure dans le texte de Programme 21.

D. Dynamique démographique et durabilité

Encadré n°3.7: Action 21 et la démographie

Le chapitre d'Action 21 consacré à la dynamique démographique et à la durabilité veut améliorer la compréhension des relations existant entre facteurs démographiques et possibilités de développement durable. Pour mobiliser ces forces dans les programmes et stratégies politiques, il prône la diffusion des connaissances relatives à ces liens et leur intégration dans les politiques nationales et les programmes locaux relatifs à l'environnement et au développement. Il encourage, en particulier, l'adoption de plans et programmes relatifs à la taille de la famille:

Les gouvernements devraient préparer activement l'adoption de programmes visant à mettre en place des services de soins préventifs et curatifs - ou à renforcer les services existants - dans lesquels les femmes puissent bénéficier de soins génésiques axés sur les femmes, gérés par les femmes et offrant toutes les garanties de sécurité et d'efficacité ainsi que, le cas échéant, des services accessibles et abordables de planification responsable de la taille de la famille qui s'accordent avec la liberté, la dignité et les valeurs personnelles, et en tenant compte des facteurs éthiques et culturels. Ces programmes devraient être centrés sur la prestation de toute la gamme des soins de santé, y compris les soins prénatals, l'éducation et l'information sur les questions de santé et de procréation responsable, et ils devraient donner à toutes les femmes la possibilité de nourrir leurs enfants exclusivement au sein, au moins pendant les quatre premiers mois suivant l'accouchement. Ces programmes devraient appuyer pleinement le rôle des femmes dans la production et la reproduction ainsi que leur bien-être, compte tenu en particulier de la nécessité de fournir à tous les enfants, sur un pied d'égalité, des soins de santé améliorés, et de réduire les risques de mortalité et de morbidité maternelles et infantiles (A21; 5.51).

a. Tendances lourdes à infléchir

En chiffres absolus, l'accroissement de la population reste considérable. En Afrique subsaharienne, le taux de fécondité est supérieur ou égal à 6 enfants par femme. Dans les conditions actuelles, la population mondiale atteindrait 6,1 milliards en l'an 2000 et 7,7 milliards en l'an 2020 (NU, 1997f). Cette croissance démographique s'accompagne de plus d'une urbanisation galopante (voir point F), principalement localisée dans les métropoles et très dommageable à l'environnement. Les mouvements de population dus à la dégradation de l'environnement et, inversement, les atteintes portées à l'environnement suite aux flux migratoires ont également de sévères répercussions sur les chances de développement durable.

Le vieillissement de la population devient progressivement un problème démographique planétaire inquiétant. Dans les pays industrialisés, selon le rapport du Secrétaire général (NU, 1997ah), *la proportion de personnes âgées (plus de 65 ans) dans les pays développés est passée de près de 8% en 1950 à plus de 13% actuellement et, si la tendance se poursuit, elle dépassera 17% d'ici à 2020.* Dans les pays en développement, le problème est moins imminent; néanmoins, le nombre de personnes âgées augmente deux fois plus vite que la population totale.

b. Impulsions au changement

La Conférence internationale sur la Population et le Développement du Caire (voir annexe A) et les nombreuses conférences régionales qui ont suivi, ont incité les gouvernements à formuler des plans en matière de démographie (voir encadré n°3.7). Elles ont aussi élargi la prise de conscience du lien existant

entre population et environnement, tant dans les pays en développement que développés.

De ces conférences ont ainsi résulté des déclarations reconnaissant l'interdépendance entre facteurs démographiques et protection de l'environnement (Déclaration de Bali, Déclaration d'Amman, Déclaration de Port Villa). Celles-ci proposent une vision plus intégrée du problème démographique incluant les structures démographiques, la répartition géographique, l'urbanisation, les niveaux d'exploitation des ressources naturelles, etc. Mais ces liens, faute de ressources humaines, de connaissances, de données, restent parfois trop complexes à traduire dans des plans ou stratégies. Dès lors, plusieurs organisations internationales ont pris l'initiative de récolter et fournir les données nécessaires et de donner des cours de formation pour améliorer la compréhension des liens réciproques entre variables environnementales et démographiques.

Le travail considérable des ONG dans ce domaine (sensibilisation, apport de services, action dans les domaines sensibles comme l'avortement ou l'information auprès des jeunes, etc.) a également été influencé par les résolutions de la Conférence du Caire sur l'importance des services de santé liés à la reproduction.

Dans les pays développés, les gouvernements ont engagé des réformes budgétaires pour faire face aux conséquences du vieillissement de la population. Ces réformes visent principalement à pouvoir garantir à l'avenir le paiement des pensions des personnes âgées et à mettre en place les infrastructures adaptées.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Si l'accroissement démographique reste considérable en nombre de personnes, le taux d'accroissement de la population s'est néanmoins ralenti dans toutes les régions du monde par rapport aux projections réalisées en 1992. Il serait pour la période 2000-2010 de 1,2% par an selon les prévisions de 1996 (ce qui porte la population à 6,89 milliards en 2010), contre 1,4% par an selon les prévisions de 1992¹ (ce qui portait la population à 7,15 milliards en 2010). A la source de cette tendance, se trouve essentiellement la réduction plus rapide que prévue du taux de fécondité dans les pays en développement. Le fait que la plupart des pays s'étant engagés à réduire leur natalité y soit parvenus, représente un progrès dans la voie d'un développement durable.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Un seul paragraphe du Programme 21 (P21; 30) est consacré à la population, ce qui témoigne clairement de l'importance décroissante accordée aux problèmes démographiques dans le contexte du suivi de la CNUED. Ces problèmes sont pris en charge dans le contexte du suivi de la Conférence du Caire (voir annexe A). Dans ce paragraphe, les gouvernements reconnaissent les liens critiques entre les tendances et facteurs démographiques et le développement

1. Pour la période 2010-2020, les prévisions sont passées de 1,1% en 1992 à 1,2% en 1996, d'après le World Population Prospects: 1992 Revision, ONU et le World Population Prospects: 1996 Revision, ONU.

durable. Ils encouragent la poursuite de la baisse démographique enregistrée actuellement, au travers de politiques nationales et internationales qui promeuvent le développement économique et social, la protection de l'environnement et l'éradication de la pauvreté, en accord avec le rapport de la Conférence internationale sur la Population et le Développement. Ils insistent particulièrement sur l'accès complet et égal ("full and equal") des filles et des femmes à l'éducation de base. Ils mettent enfin l'accent sur les politiques de soins de santé, en ce compris les soins de santé liés à la reproduction, la planification familiale et la santé sexuelle, conformément au rapport de la Conférence internationale sur la Population et le Développement.

E. Protection et promotion de la santé

Encadré n°3.8: Action 21 et la protection et promotion de la santé

Selon Action 21, la santé et le développement sont étroitement et réciproquement liés. Dans le but de protéger et promouvoir la santé, Action 21 énonce cinq objectifs:

1. *la satisfaction des besoins en matière de soins de santé primaires, en particulier dans les zones rurales;*
2. *la lutte contre les maladies transmissibles;*
3. *la protection des groupes vulnérables;*
4. *la santé des populations urbaines;*
5. *la réduction des risques pour la santé dus à la pollution et aux menaces écologiques (A21; 6.2).*

Pour y parvenir, des efforts doivent être fournis par différents secteurs (l'éducation, le logement, les travaux publics), et par différents groupes (les groupes communautaires, notamment les milieux d'affaires, les écoles, les universités et les organisations religieuses, civiques et culturelles), en privilégiant l'approche préventive par rapport à l'approche curative.

a. Tendances lourdes à infléchir

Au niveau mondial, plusieurs évolutions sont inquiétantes pour la santé des humains:

- la malnutrition touche encore 840 millions de personnes (NU, 1997ah). En Afrique subsaharienne et en Europe orientale, l'apport calorique par habitant s'est réduit depuis le milieu des années '80;
- trente maladies nouvelles, pour lesquelles aucun traitement n'existe encore, sont apparues ces 20 dernières années, et d'"anciennes maladies", comme la diphtérie, ont resurgi dans les villes pauvres des pays industrialisés;
- la surpollution des agglomérations urbaines, principalement dans les pays en développement, affecte la santé de millions de personnes.

Quant aux pays en développement, le fossé sanitaire se creuse entre les pays les moins avancés et les autres pays en développement (NU, 1997ah), comme l'indiquent les quelques indicateurs repris dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 2 - Evolution de quelques indicateurs de développement humain

Indicateurs	Pays industrialisés	Pays en développement	Pays les moins avancés
Espérance de vie (années)			
1960	68,4	46	39,1
1995	74,2	62,2	51,2
Mortalité infantile ^a (pour 1000 naissances)			
1960	39	149	170
1996	13	65	109
Apport calorique journalier par habitant (calories)			
1970	3016	2131	2090
1995	3157	2572	2103

a. Nombre annuel d'enfants morts avant l'âge d'un an pour 1000 naissances.

Source: PNUD, 1998

b. Impulsions au changement

La CNUED a permis d'attirer l'attention de nombreux acteurs, tant au niveau local qu'international, sur les liens entre santé et environnement. Elle a suscité de leur part de nombreuses initiatives pour améliorer l'hygiène de vie. Plusieurs conférences régionales et internationales ont réuni des ministres de la santé et de l'environnement et les ont amenés à prendre des engagements (voir encadré n°3.9): Conférence européenne sur l'Environnement et la Santé, Conférence internationale sur la population et le développement, Conférence panaméricaine sur la Santé et l'Environnement, Conférence sur la Santé, le Milieu et le Développement dans la région de la Méditerranée orientale.

Encadré n°3.9: Extraits de déclarations citant explicitement l'importance et le rôle de la santé

La Déclaration de la Conférence internationale sur la Population et le Développement, (Caire, 1994), contient les termes suivants: *All countries should give priority to measures that improve the quality of life and health by ensuring a safe and sanitary living environment for all population groups through measures aimed at avoiding crowded housing conditions, reducing air pollution, ensuring access to clean water and sanitation, improving waste management, and increasing the safety of the workplace.*

A la réunion des Ministres de l'Environnement du G7 en 1996, ceux-ci ont déclaré avoir pris la décision suivante: *to include this issue (i.e. health and environment) for the first time in our agenda to emphasize that the protection of public health has been and remains a fundamental objective of environmental policies.*

Quant à l'OMS, l'organisme international principalement chargé du suivi de telles questions, il reconnaît désormais leur importance: *We know now that the living environment is a corner-stone for good health and we have largely identified what makes the environment healthy. (...) Protection of environment and health should therefore be understood as a constantly active and vigilant process, that needs to be integrated into economic development analysis and decision-making* (WTO, 1997, p. 1 et 2).

Dans l'optique de telles évolutions des idées, ont été observés une série de progrès concrets:

- une intégration croissante des problèmes de santé dans les plans nationaux de développement durable et dans les évaluations d'impact sur l'environnement;
- des études sur les liens entre changements climatiques, alimentation, eau, établissements humains et santé;
- une attention accrue à l'émergence, et la réémergence, des (nouvelles) maladies;
- la mise au point de systèmes d'information sur l'hygiène pour faciliter la prise de décisions.

L'intégration de la santé dans les plans de développement durable est malgré tout encore très insuffisante. Sa prise en compte dans les évaluations d'impact sur l'environnement est également beaucoup trop rare. L'une et l'autre doivent être renforcées et s'accompagner d'une amélioration de la compréhension des effets sur la santé liés aux forces économiques et sociales au travers de l'environnement.

c. Inflexions récentes sur la voie du développement durable

Plusieurs indicateurs, tels l'espérance de vie, la mortalité infantile et postinfantile et l'apport calorique par habitant, révèlent une amélioration générale de la santé, sauf dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne et d'Europe orientale (voir aussi tableau 2):

- l'espérance de vie a gagné 16 ans dans les pays en développement entre 1960 et 1995, contre 5 ans dans les pays industrialisés, passant respectivement de 46 ans à 62 ans et de 69 ans à 74 ans au cours de ces trois décennies (PNUD, 1997);
- la mortalité infantile des 20% les plus affectés par ce fléau par rapport au 20% les moins affectés est passé d'un coefficient égal à 5 en 1970 à un coefficient égal à 4 en 1995, et devrait continuer à diminuer (OMS, 1997, p. 2);
- quelque 129 pays en développement ont atteint l'objectif fixé lors du Sommet mondial pour les enfants en 1990 d'un taux de vaccination de 80% (PNUD, 1997);
- les carences en iode sont en diminution, *un certain nombre de maladies infectieuses, comme la poliomyélite, pourraient être éradiquées dans un avenir proche, moyennant des efforts soutenus* (NU, 1997b).

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Dans le texte adopté au Sommet +5 par les gouvernements (P21; 31), deux points méritent tout particulièrement d'être retenus, même s'ils n'apportent que peu de précisions supplémentaires par rapport aux résolutions antérieures:

- l'engagement renouvelé des gouvernements de mettre en oeuvre la stratégie "Santé pour tous"¹, qui vise à atteindre sur toute la planète un meilleur niveau de santé et de bien-être;
- la reconnaissance confirmée du lien entre les problèmes de santé et la qualité de l'environnement, qui exige d'améliorer les connaissances scientifiques sur ces liens et d'intégrer la santé dans les plans de développement.

Le passage relatif à la santé de Programme 21 mentionnent deux cas de liens entre santé et environnement qui réclament davantage d'attention: le plomb et la pollution atmosphérique. Les gouvernements reconnaissent l'importance d'une part, d'accélérer le processus d'élimination des utilisations risquées du plomb, particulièrement dans l'essence et cela à l'échelle mondiale, et d'autre part, de mettre en place des stratégies pour réduire la pollution atmosphérique qui a des impacts sévères sur la santé humaine. Un accord a pu également être trouvé sur le tabac: *Il faut mettre au point des stratégies aux niveaux régional, national et local pour réduire les risques potentiels liés à la pollution atmosphérique et à la pollution à l'intérieur des bâtiments, notamment les stratégies visant à sensibiliser les parents, les familles et les communautés aux effets nuisibles du tabac sur l'hygiène du milieu* (P21; 31).

De façon générale, les gouvernements insistent d'ailleurs sur l'importance de tous les mécanismes de prévention en matière de protection de la santé.

F. Promotion d'un modèle viable d'établissements humains

Encadré n°3.10: Action 21 et la promotion d'un modèle viable d'établissements humains

La notion d'établissements humains recouvre toutes les ressources immobilières et les infrastructures qui y sont liées (égouts, drainage et gestion des déchets solides, canalisations, distribution de l'électricité, voirie, etc.), ainsi que le secteur de la construction. *Dans les pays industrialisés, les schémas de consommation des villes font peser de sérieuses contraintes sur l'écosystème mondial, tandis que dans les pays en développement, les établissements humains ont besoin de quantités accrues de matières premières et d'énergie et d'un développement économique plus poussé simplement pour remédier à leurs problèmes économiques et sociaux fondamentaux. Dans de nombreuses régions du monde, et en particulier dans les pays en développement, les établissements humains connaissent une détérioration qui tient principalement à la faiblesse des investissements effectués dans ce secteur par suite de la pénurie générale de ressources que connaissent ces pays* (A21;7.1). L'objectif d'Action 21 est ici d'améliorer, du point de vue social, économique et écologique, la qualité de ces établissements et les conditions de vie et de travail de tous, en particulier des pauvres des zones urbaines et rurales (A21; 7.1). Il concerne donc tant la salubrité des logements, les services d'hygiène publique et de voirie, les transports, l'exode vers les villes, les matériaux de construction, la pauvreté en ville, etc.

1. Cet engagement qui avait déjà été repris dans Action 21, avait été adopté unanimement en 1981 lors de l'Assemblée de l'OMS.

a. Tendances lourdes à infléchir

Le taux d'urbanisation (rapport entre la population vivant en zone urbaine et la population totale) de la planète est passé de 29% en 1950 à 45% en 1994 (NU, 1997f). Environ la moitié de la population mondiale vit donc actuellement dans les villes. Selon les projections, les citadins seront majoritaires d'ici à 2015. Le taux d'urbanisation est nettement plus élevé dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, 74% contre 37% en 1994. Mais il est plus inquiétant chez ces derniers, où le taux de croissance de la population urbaine est nettement plus élevé¹. En effet, les problèmes sociaux, environnementaux et économiques qui découlent de cette urbanisation menacent de plus en plus sérieusement l'état de la population résidant dans les villes. L'insalubrité règne dans les bidonvilles de nombreux pays en développement, et dans une moindre mesure dans les pays industrialisés. Il reste que les indices relatifs au manque de confort élémentaire (exiguïté, chauffage central, confort sanitaire) et au nombre de sans-abri sont en hausse dans ces derniers pays².

b. Impulsions au changement

Les Nations unies ont organisé en 1996 à Istanbul la seconde Conférence internationale sur les Etablissements humains, Habitat II (voir annexe A). Le Programme pour l'habitat, adopté lors de cette Conférence, comprend une stratégie détaillée en matière de construction de logements et d'établissements humains viables qui s'inspire des principes de partenariat et de facilitation (effet de levier d'un investissement extérieur sur les investissements privés).

Depuis la CNUED et sous l'impulsion d'Habitat II, 138 pays ont établi des rapports détaillés sur la situation de leurs établissements humains et 127 parmi eux ont présenté un plan quinquennal d'action nationale pour le développement d'établissements humains viables. Tous les plans nationaux établis insistent sur la participation de la société civile et des grands groupes, et sur le renforcement des pouvoirs des collectivités locales en matière de prise de décision, de gestion et de financement. La viabilité financière des institutions locales est en effet une condition indispensable pour assurer un développement durable à l'échelon local.

Plusieurs projets se sont attelés à renforcer les capacités de gestion urbaine dans les pays en développement, dont le Programme de gestion urbaine des Nations unies et le programme interorganisations "Cités viables". De nombreuses initiatives ont concrétisé la constitution de réseaux permettant l'échange d'informations et d'expériences ainsi que la formation de plusieurs partenariats entre le Nord et le Sud.

-
1. Le taux de croissance de la population urbaine fut en moyenne entre 1960 et 1994 de 3,9% dans les pays en développement (5,7% dans les pays les plus pauvres) contre 1,4% dans les pays industrialisés (PNUD, 1997).
 2. En France, par exemple, les logements de 29% des ménages manquaient du confort élémentaire (Problèmes économiques, février 1997).

c. Inflexions récentes sur la voie du développement durable

Les nombreuses initiatives prises à l'échelon local ainsi que les plans formulés par les gouvernements devraient pouvoir améliorer à terme l'infrastructure immobilière des villes, et la gestion intégrée des établissements urbains et ruraux.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Reconnaissant la nécessité d'établissements humains durables, les gouvernements expriment d'une part, le besoin urgent d'améliorer les conditions de vie dans les villes, villages et zones rurales. D'autre part, face à la croissance ininterrompue de l'urbanisation, ils lancent un appel pour que les engagements d'Habitat II soient appliqués rapidement. Ils insistent sur l'importance de la décentralisation de l'autorité, en renforçant les capacités locales et les partenariats entre les secteurs privé et public pour garantir une gestion durable de l'infrastructure. Ils encouragent également les Agendas 21 locaux, et proposent que la CDD établisse des objectifs mondiaux pour promouvoir les Agendas 21 locaux et pour surmonter les obstacles entravant ces programmes (P21; 32).



Bilan environnemental

Cette quatrième partie propose un inventaire des principales avancées enregistrées en matière de protection de l'environnement depuis Rio, ainsi que des tendances insoutenables qui existent encore. Cette description porte sur les thèmes de l'eau, des océans, des mers et zones côtières, des forêts, de l'atmosphère et de l'énergie, des déchets, de l'agriculture, de la désertification, de la diversité biologique, et des petits Etats insulaires en développement¹.

A. Protection des eaux douces et de leur qualité

Encadré n°4.1: Action 21 et l'eau douce

Action 21 met en avant le rôle essentiel de l'eau dans le bon fonctionnement de notre planète et de toutes nos activités. D'autre part, Action 21 constate *la rareté généralisée des ressources en eau douce, leur destruction progressive et leur pollution croissante dans de nombreuses régions*. Il réclame en conséquence que la qualité et la quantité des ressources en eau soient protégées, mais aussi que des *approvisionnements suffisants en eau de bonne qualité* soient assurés, tout en préservant les fonctions hydrologiques, biologiques et chimiques des écosystèmes, *en adaptant les activités humaines à la capacité limite de la nature et en luttant contre les vecteurs des maladies liées à l'eau (...)* (A21; 18.2). Il requiert à cet effet une *gestion intégrée des ressources en eau*, l'élaboration et l'application de *plans rationnels de mise en valeur des eaux*, ainsi que des mesures permettant de prévenir et de lutter contre les crues et les inondations.

a. Tendances lourdes à infléchir

Tant en qualité qu'en quantité, les ressources en eau de la planète se sont en général dégradées au cours des dernières années.

En qualité:

Depuis 1940, les prélèvements d'eau augmentent en moyenne de 2,5% par an, c'est-à-dire plus vite que l'accroissement de la population. Le nombre de régions où la demande excède les disponibilités ne cesse d'augmenter. Actuellement, 8% de la population mondiale vit dans des pays où la quantité d'eau disponible est "très insuffisante" et 25% où la quantité est "insuffisante" à "très insuffisante" (NU, 1997ao). Ce tiers de la population mondiale vit principalement dans les pays à faibles revenus.

En quantité:

La part de la population mondiale n'ayant pas accès à l'eau potable est estimée à 20% (1,1 milliard dont 300 millions de citoyens) et celle qui souffre d'un manque

1. Les chapitres d'Action 21 consacrés à la planification et à la gestion des terres, à la mise en valeur durable des montagnes, ainsi qu'aux biotechniques ne sont donc pas traités dans cette partie faute d'avoir pu rassembler sur ces thèmes suffisamment d'éléments de synthèse.

d'assainissement à 50% (3 milliards dont 600 millions de citoyens). Dans les pays en développement, l'eau potable reste une ressource rare et la pollution de l'eau est une des principales causes de maladie. En Europe, la concentration de pesticides et de nitrates dans les eaux souterraines continue d'augmenter depuis la CNUED. D'après le World Resources Institute (1992), 25% de la population en Europe consomme de l'eau de distribution dont le contenu en nitrates excède le niveau recommandé (25 mg/l) (OMS, 1997, p. 62) Aux Etats-Unis, des études ont détecté la présence d'une quarantaine de pesticides dans les eaux de 30 Etats. .

b. Impulsions au changement

Depuis la CNUED, l'eau, considérée comme une ressource limitée et vulnérable, reçoit une attention toute particulière. La protection des ressources en eau, de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques a enregistré des progrès considérables. Des directives de qualité pour l'eau de boisson ont été élaborées, appliquées et contrôlées; et des efforts importants ont été mis en oeuvre pour éliminer la dracunculose¹. De nombreux pays intègrent d'ailleurs plus étroitement leurs programmes d'assainissement et d'adduction d'eau dans leurs stratégies d'aménagement des ressources en eau et de planification de la protection de l'environnement. Des efforts sont entrepris pour rationaliser les utilisations et répartir plus équitablement les ressources avec la participation des usagers et collectivités locales. Le rôle des femmes dans la gestion de ces ressources est notamment mis en évidence.

En milieu urbain, diverses organisations des Nations unies mènent des activités de sensibilisation du public et de constitution de capacités aux niveaux régional et national. Un certain nombre de pays commencent à appliquer des politiques en accord avec les objectifs et les moyens d'exécution prônés dans le chapitre 18 d'Action 21 sur l'eau et l'urbanisation durable. En milieu rural, des programmes d'action nationaux relatifs à l'eau et au développement durable de l'agriculture sont en cours ainsi que l'examen et la réforme des politiques de l'eau, et la promotion d'une utilisation efficace de l'eau. Un Programme international d'action concernant l'eau et le développement durable, qui se penche particulièrement sur les problèmes d'irrigation, est en oeuvre.

L'évaluation des ressources en eau et l'étude des impacts des changements climatiques sur les ressources en eau sont également recommandés par Action 21. A cette fin, une évaluation complète des ressources mondiales en eau a eu lieu, qui a fait l'objet d'un rapport du Secrétaire général intitulé "Inventaire exhaustif des ressources mondiales en eau douce". Les Nations unies aident aussi dans cette optique certaines initiatives, telles le Système mondial d'Observation des Cycles hydrologiques (réseau WHYCOS). L'Agence internationale de l'Energie atomique appuie les opérations du réseau mondial "Isotopes dans les précipitations" et aide les pays à gérer leurs ressources en eau en intégrant les méthodes isotopiques à d'autres techniques hydrauliques. Mais les moyens de nombre de services hydrologiques nationaux sont réduits, ce qui les empêche d'évaluer correctement les ressources en eau de leur pays.

1. Maladie provoquée par le développement dans l'organisme, du ver de Guinée.

En outre, l'expérience passée montre qu'il est prioritaire de remédier à la fragmentation et à l'éparpillement des responsabilités et mandats relatifs à la gestion de l'eau, ainsi qu'à l'inefficacité des organismes publics responsables de l'exploitation et de l'entretien des réseaux et des installations. L'absence de législation adaptée et le manque de planification des ressources en eau dans la planification macro-économique nationale sont également à résoudre. Enfin, la participation des usagers, des collectivités locales et des femmes ainsi que les connaissances scientifiques et les ressources financières et humaines consacrées à l'eau doivent être renforcées.

c. Inflexions récentes sur la voie du développement durable

Si la situation reste très critique, les premiers progrès se manifestent néanmoins. Depuis le début des années '90, 800 millions de personnes ont bénéficié pour la première fois d'approvisionnement en eau salubre, dont 170 millions de citoyens. Les efforts entrepris, principalement dans les pays développés, pour assainir l'eau ont permis d'observer une amélioration de la santé des êtres humains, de la faune et de la flore. En décembre 1995, les mesures prises par les collectivités pour lutter contre la contamination des sources d'eau avaient, par exemple, déjà réduit la dracunculose de 97%. L'installation de systèmes de traitement des eaux usées a permis d'améliorer en général la qualité des eaux de surface en Europe de l'Ouest. Bien qu'en valeur absolue la concentration de nitrates continue d'augmenter (voir ci-dessus tendances lourdes à infléchir), son rythme d'accroissement se ralentit dans certains pays européens: le taux de croissance annuel de la concentration de nitrates dans les eaux souterraines est passé de 2,4% en 1985-1990 à 0,7% en 1990-1995 dans un groupe de pays européens¹ (EEA, 1995). La pollution due à la matière organique a considérablement diminué dans plusieurs rivières européennes. Aussi, les quantités d'eau destinées à des fins industrielles et d'irrigation ont été fortement réduites dans certains pays (ce qui laisse plus de ressources en eau disponible pour d'autres usages), et l'adoption de technologies plus efficaces se poursuit.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Cependant, le Programme 21 insiste sur le fait que compte tenu de l'accroissement de la demande, l'eau deviendra un facteur limitatif majeur du développement socio-économique, à moins que des actions urgentes soient entreprises. Le Programme 21 recommande particulièrement:

- la formulation et la mise en oeuvre de politiques et de programmes de gestion intégrée des bassins versants;
- le renforcement de la coopération régionale et internationale en matière de transfert de technologies et le financement de programmes et de projets intégrés pour les ressources en eau;
- l'instauration d'un environnement encourageant les investissements publics et privés destinés à l'amélioration des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement;

1. France, Allemagne et Danemark.

Afin de pouvoir mener ces actions, le texte recommande de reconnaître l'eau comme un bien économique et social tout en reconnaissant son importance pour la satisfaction des besoins humains fondamentaux, pour la sécurité alimentaire, pour la réduction de la pauvreté et pour la protection des écosystèmes. Cette acceptation de la valeur économique de l'eau devrait permettre la mise en place progressive de régimes de tarification pour les différentes utilisations de l'eau. Ces régimes devraient prendre en compte le caractère de "bien social" de l'eau.

En outre, le Programme 21 appelle à conduire un dialogue sous les auspices de la CDD, à partir de sa sixième session, visant à atteindre un consensus sur les actions nécessaires à entreprendre, les moyens d'exécution à mettre oeuvre et les résultats tangibles à atteindre, dans le but de développer une approche stratégique pour la mise en oeuvre de tous les aspects d'une utilisation durable des ressources en eau douce à des fins sociales et économiques.

B. Protection des océans, de toutes les mers et des zones côtières

Encadré n°4.2: Action 21 et la protection des océans et de toutes les mers et des zones côtières

Reconnaissant que le milieu marin *constitue un élément essentiel du système permettant la vie sur Terre* (A21; 17.1), Action 21 recommande que les dispositions de la Convention des Nations unies sur le Droit de la Mer soient davantage respectées et que de *nouvelles stratégies de gestion et de mise en valeur des mers et océans et des zones côtières* (A21; 17.1) soient adoptées. Ces stratégies doivent être prises à tous les niveaux (national, régional, mondial) et doivent être *intégrées et axées à la fois sur la précaution et la prévision*.

a. Tendances lourdes à infléchir

La dégradation des eaux de mers et des écosystèmes côtiers se poursuit: pollution et surpêche en sont les principales causes:

- la pollution provient principalement de la contamination par les rivières (métaux et engrais) et de l'immersion en mer de déchets et produits toxiques;
- l'exploitation de pêcheries de haute mer et l'aquaculture (activité polluante) marine et côtière se sont développées ces dernières années. Elles ont permis d'augmenter le volume de poissons pêchés en mer depuis 1960, mais elles sont la cause d'une sur-exploitation des espèces et d'un appauvrissement des zones de pêche.

b. Impulsions au changement

L'adoption et l'entrée en vigueur de plusieurs accords juridiques internationaux et instruments institutionnels sont les principaux résultats enregistrés depuis la CNUED. Les plus importants sont:

- l'entrée en vigueur en 1994 de la **Convention des Nations unies sur le Droit de la Mer** de 1982, qui définit les droits et devoirs des Etats en

matière de protection et de gestion des ressources ainsi que de protection de l'environnement marin;

- l'accord sur l'application des dispositions de ladite convention relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives et des stocks de poissons grands migrateurs.

Un **Programme d'Action mondial pour la protection du milieu marin** contre la pollution due aux activités terrestres a été adopté en novembre 1995. Il complète l'adoption par l'Organisation maritime internationale (OMI) de plusieurs protocoles dont le Protocole 1996 à la Convention de Londres (1972) pour la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets et autres matières.

De nombreux accords sur la gestion des ressources halieutiques ont été signés. Un grand nombre de travaux ainsi que les prescriptions d'Action 21 sur la pêche ont été regroupés dans le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable, adopté en 1995. Cette prise de conscience de la nécessité de limiter l'accès aux ressources halieutiques a amené certains pays à réglementer leurs activités de pêche. Les ONG sont également très actives. Elles font pression sur la mise en place d'une écocertification des systèmes de gestion des pêcheries et d'un éco-étiquetage des produits de la pêche.

Il apparaît néanmoins urgent d'améliorer l'information sur les océans et les systèmes conçus pour les surveiller, d'améliorer les mécanismes, notamment les institutions, qui sont aux prises avec la gestion des ressources des océans afin de pouvoir renforcer l'aide technique, et améliorer l'efficacité de la coopération internationale.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Les rapports du Secrétaire général ne relèvent que peu d'amélioration sur l'état des mers et océans depuis la CNUED. Dans les pays développés d'Europe et en Amérique du Nord, des progrès sont enregistrés en matière de traitement des eaux, de décharges côtières et de rejets de phosphates. A l'exception de la France, la plupart des Etats de la mer du Nord ont réduit entre 1985 et 1995 leurs émissions de phosphates d'environ 50%, ainsi que leurs rejets de métaux lourds, sauf dans ce dernier cas en Suède, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (The Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 1997).

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Bien que certains progrès aient été notés dans la négociation d'accords et d'instruments volontaires visant à améliorer la conservation et la gestion des ressources de pêche et la protection du milieu marin, le Sommet +5 n'a pu que constater la poursuite du déclin des stocks de poissons, le haut niveau des pertes après capture et l'aggravation de la pollution marine.

Dans cet esprit le Programme 21 note qu'il est nécessaire et urgent de poursuivre l'amélioration des prises de décisions dans ce domaine, tant au niveau national,

que régional et mondial. Cela implique pour tous les gouvernements, de ratifier ou d'adhérer aux accords pertinents et de mettre en œuvre de manière effective ces accords et les instruments volontaires pertinents. Il est aussi urgent de renforcer les liens institutionnels entre les mécanismes intergouvernementaux pertinents impliqués dans le développement et dans la mise en œuvre de la gestion intégrée des littoraux.

Il est instamment rappelé aux gouvernements la nécessité de prévenir ou d'éliminer la surpêche et les surcapacités de pêche, et dans cette optique, d'examiner les impacts (positifs et négatifs) des subventions aux activités de pêche et d'envisager les mesures appropriées.

Afin de permettre les prises de décisions recommandées, il fut souligné que les gouvernements ont à prendre des mesures, individuellement et au travers des forums globaux et régionaux compétents, pour l'amélioration quantitative et qualitative des données scientifiques de manière à faciliter et à étayer les prises de décisions.

C. Lutte contre le déboisement

Encadré n°4.3: Action 21 et les forêts

Action 21 poursuit ici quatre objectifs liés à la fois à la protection et à l'exploitation des forêts. Le premier est de reconnaître et maintenir les rôles et fonctions économiques, écologiques, sociales et culturelles des arbres, forêts et terres forestières, en renforçant les capacités institutionnelles et humaines y relatives. Le second vise la protection et la préservation des forêts à long terme, grâce notamment à *la mise en oeuvre effective de la Déclaration de principes non juridiquement contraignante mais faisant autorité relative aux forêts* (A21; 11.12.e). Le troisième objectif est la promotion de l'utilisation *rationnelle et durable* des forêts, qui doit s'accompagner d'une évaluation de la *valeur intégrale des biens et services dus aux arbres et forêts* (A21; C). Le dernier objectif est *la création et/ou le renforcement des capacités de planification, d'évaluation et d'observation systématique des forêts* (A21; D).

a. Tendances lourdes à infléchir

Selon l'"Etat des forêts dans le monde en 1995", publié par le FAO, la dégradation des forêts et le déboisement demeurent très préoccupants.

En quantité:

Chaque année, la surface des forêts et autres terres boisées diminuerait de 10 millions d'hectares, soit environ 0,25% de la surface boisée totale, sous les effets conjugués de la croissance économique, de l'accroissement de la population et des systèmes de cultures non viables¹ (NU, 1997b). En Afrique, le bois est encore trop souvent utilisé comme source d'énergie. Dans toutes les régions tropicales, et plus particulièrement en Asie, le déboisement s'est accéléré ces 30 dernières années et les prévisions tablent actuellement sur une poursuite de cette tendance. Le rythme de déforestation est passé en Asie et dans les régions du Pacifique de 2 millions d'hectares par an entre 1976 et 1981 à 3,9 millions d'hec-

1. Les systèmes de culture non viables sont notamment ceux de l'agriculture itinérante ayant des effets destructeurs sur la forêt. On s'efforcera d'y mettre fin en s'attaquant à ses causes sociales et écologiques profondes (A21; 11.13.j).

tares par an entre 1980 et 1990 (PNUE, 1997, p. 44). Les rapports de l'ONU signalent également que les forêts boréales de Russie continuent à être exploitées de façon démesurée.

En qualité:

La destruction des forêts porte de façon générale atteinte à la biodiversité de ces sites naturels. En Europe, la dégradation des forêts est plus préoccupante que la déforestation. Défoliation, décoloration sont les symptômes courants qui résultent des feux de forêts, des conditions climatiques, de la pollution de l'air et des pluies acides.

b. Impulsions au changement

Suite à la dégradation croissante des forêts, la CDD-ONU a décidé à sa troisième session en avril 1995 de créer un groupe intergouvernemental spécial à composition non limitée sur les forêts. Ce groupe fut chargé d'examiner l'activité en cours dans 5 domaines prioritaires:

- *l'application des décisions de la CNUED*, notamment la mise en oeuvre de plans nationaux forestiers: des plans stratégiques ont été élaborés tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Cinquante pays ont déjà mis en oeuvre un plan et vingt autres en établissent un;
- *la coopération internationale dans le domaine de l'assistance financière et du transfert de technologie*: l'assistance et la coopération internationale ont été renforcées suite aux Principes relatifs aux forêts. En matière de financement, les pays dotés d'un large couvert forestier ont nettement mieux réussi que les autres à se doter des moyens nécessaires pour mobiliser des fonds. Les instruments financiers traditionnels (vente de produits forestiers, prélèvement de droits, taxes et redevances) ont été complétés par des mécanismes novateurs (co-entreprises, conversion de dettes en investissements écologiques, etc.). L'investissement de capitaux privés a considérablement augmenté;
- *l'évaluation des ressources forestières et la définition de critères et d'indicateurs en vue de l'exploitation écologiquement viables des forêts*: la mise au point d'un programme mondial d'évaluation des ressources forestières mondiales en l'an 2000 ainsi que le Programme Africover et la classification du couvert végétal et de l'utilisation des terres ont largement contribué à la réalisation de cet objectif. Des recherches sur les indicateurs sont également en cours;
- *l'intégration du commerce et de l'environnement sous l'angle des produits et services forestiers*: l'accès au marché des produits forestiers a été amélioré suite aux négociations de l'Uruguay Round. Des recherches sont en cours sur la certification des produits forestiers, mais les problèmes relatifs à la transparence des marchés de produits forestiers et à l'internalisation des coûts de l'exploitation forestière n'ont toujours pas été résolus;
- *le renforcement des organisations internationales, des institutions et des instruments multilatéraux*, y compris les mécanismes juridiques pertinents: les rôles des organisations internationales ont été précisés, la coopération s'est consolidée et une instance intergouvernementale de haut niveau chargée de la coordination des politiques et du dialogue sur tous les types de forêts a été créée.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Si la déforestation s'est poursuivie dans les pays d'Afrique, d'Asie-Pacifique et d'Amérique Latine-Caraïbes, la forêt s'est stabilisée, voire accrue, en Europe, dans les anciens pays de l'URSS et en Amérique du Nord. Depuis le début des années '60, la couverture forestière totale d'Europe a augmenté de 10% (PNUE, 1997, p. 63). Dans les pays en développement à climat tempéré, l'extension des plantations forestières a compensé en quantité la diminution de la surface des forêts naturelles. Mais, la biodiversité des nouvelles forêts ne serait pas aussi riche que celle des anciennes.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Dans Programme 21, les gouvernements rappellent tout d'abord les rôles économique, social, environnemental fondamentaux joués par les forêts, et insistent sur le savoir traditionnel relatif aux forêts pour leur gestion.

L'élément qui a posé problème dans ce texte sur les forêts est relatif à l'établissement d'un Comité de Négociation intergouvernemental (CIN) chargé d'élaborer un instrument juridique contraignant applicable à tous les types de forêts. Les négociations opposaient l'UE, le Canada, la Russie, la Roumanie, le Costa Rica et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, en faveur d'une telle structure, au G77 et la Chine, les USA, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, opposé à l'établissement d'un CIN. Les gouvernements s'engagèrent finalement à créer un **Forum Intergouvernemental sur les Forêts**, placé sous l'égide de la CDD. Ce Forum sera chargé de promouvoir et faciliter la mise en oeuvre de propositions d'action du Panel, d'évaluer et de suivre les progrès réalisés en matière de gestion durable des forêts et de s'attarder aux points laissés en suspens par le Panel Intergouvernemental sur les Forêts (commerce et environnement, transfert de technologie, besoin de ressources financières). Mais, aucun consensus ne pu être trouvé sur un engagement formel de créer un instrument juridiquement contraignant. Les gouvernements arrivèrent néanmoins à l'engagement suivant: *Le Forum devrait aussi formuler divers éléments pouvant éventuellement faire partie d'arrangements et de mécanismes internationaux, par exemple un instrument ayant force obligatoire¹, et tenter d'obtenir un consensus sur la question.* Le Forum présentera un rapport en 1999 à la CDD, et sur cette base, avec décision de la CDD à sa huitième session (c'est-à-dire en 2000), le Forum entamera une action pour l'établissement d'un processus de négociation intergouvernemental sur les nouveaux mécanismes et arrangements ou sur un instrument juridiquement contraignant pour tous les types de forêts.

1. L'UE souhaitait que le texte contienne l'expression " y compris un instrument juridiquement contraignant". Mais elle a dû céder, notamment devant l'intransigeance américaine hostile à toute forme de contrainte juridique internationale en cette matière.

D. Protection de l'atmosphère et gestion rationnelle de l'énergie

Encadré n°4.4: Action 21 et la protection de l'atmosphère

La protection de l'atmosphère est une vaste entreprise de caractère multidimensionnel associant divers secteurs de l'activité économique (A21; 9.1). Action 21 épingle 4 grands domaines d'activité:

1. l'amélioration de la *base scientifique nécessaire à la prise de décision*;
2. la promotion d'un développement durable par la mise en valeur de l'énergie (rendement et consommation), des ressources terrestres et marines et de l'utilisation des sols, et par le secteur des transports et du développement industriel;
3. la prévention de l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique;
4. la réduction de la pollution atmosphérique transfrontière.

1. Protection de l'atmosphère

a. Tendances lourdes à infléchir

La qualité de l'atmosphère se dégrade suite à l'émission d'une série de gaz et de composants volatils, tels les gaz à effet de serre, les substances destructrices de la couche d'ozone, les oxydes d'azote et de soufre, le plomb, etc. La croissance économique a continué à provoquer une hausse globale des émissions de gaz à effet de serre, notamment de CO₂, augmentant la concentration de ce dernier dans l'atmosphère. Quant à la couche d'ozone, elle devrait encore s'appauvrir pendant 3 à 4 ans et, au minimum 50 années, seront nécessaires pour qu'elle se régénère (NU, 1997j).

b. Impulsions au changement

La mise en oeuvre de plusieurs conventions et protocoles relatifs à la protection de l'atmosphère fut un signal clair de la volonté des gouvernements de lutter contre la pollution, et a déjà permis d'atteindre certains résultats positifs.

La **Convention LRATP** ("Long-range Transboundary Air Pollution") a été adoptée en 1979 par la Commission économique pour l'Europe aux Nations unies (NU-ECE). Cette Convention a permis (en combinaison avec la législation européenne) de diminuer les émissions de plusieurs polluants (ex.: COV, NOX), et de réduire en grande partie les problèmes d'acidification.

Le **Protocole de Montréal** adopté en 1987, est entré en vigueur dès 1989. Son objectif est d'enrayer la destruction de la couche d'ozone. Ce protocole et ses amendements successifs sont considérés comme un modèle pour l'examen des questions relatives à l'atmosphère et la coopération constructive entre gouvernements, industrie, scientifiques et ONG. Dans ce cadre, il a été décidé de reconstituer le Fonds multilatéral (mécanisme financier du Protocole de Montréal) destiné à apporter pendant 3 ans (1997-1999) une assistance financière et technique aux pays en développement et aux pays en transition, pour qu'ils puissent participer à la protection de la couche d'ozone. Le fait qu'il s'agisse d'une pro-

blématique relativement plus simple (visant un nombre de secteurs limités) que celle du changement climatique (ou de la biodiversité) a permis d'enregistrer des résultats plus rapides.

Le **Protocole de Sofia** (1988) sur les oxydes d'azote vise à stabiliser leurs émissions à leur niveau de 1995. Les membres de l'Union européenne ont même annoncé qu'ils réduiraient ces émissions de 30% pour l'an 2000.

La **Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements climatiques** a été adoptée en mai 1992 dans le mouvement de la CNUED, et sa mise en oeuvre est, depuis lors, dirigée par la Conférence des Parties. Nombre de parties signataires à cette Convention ont pris des mesures politiques, économiques et/ou fixés des objectifs de réduction ou stabilisation des émissions de gaz à effet de serre. Mais leur mise en oeuvre reste insuffisante. Les Parties avaient aussi convenu, à Berlin en 1995, de négocier un protocole ou autre instrument juridique visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre, qui a été finalisé à Kyoto en décembre 1997.

Au niveau sectoriel, la section sur les transports (voir partie III, section B.1) fait état des diverses mesures prises par les gouvernements pour réduire la pollution atmosphérique due au transport routier. De nombreux efforts sont également faits pour atténuer l'impact de la pollution atmosphérique transfrontière dans les pays industrialisés. En matière d'énergie, la concurrence accrue dans ce secteur est encourageante, car elle favorise les petits systèmes de production mixte moins polluants. D'autres facteurs sont aussi prometteurs comme la réallocation par les gouvernements de budgets à des travaux de recherche en faveur des économies d'énergie et de l'énergie renouvelable, ainsi que la sensibilisation croissante de la population, notamment aux liens entre pollution et dégradation de la santé publique.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Bien que la concentration de CO₂ dans l'atmosphère continue d'augmenter, la baisse de l'intensité des émissions de carbone par unité de consommation d'énergie primaire, qui est actuellement de l'ordre de 0,3% par an (NU, 1997ah), est un premier pas positif. Il s'est accompagné ces dernières années par la régression des rejets de plomb et des émissions de dioxyde de soufre. Quant aux émissions d'oxydes d'azote et de composés organiques volatiles, c'est leur croissance qui est en baisse. Néanmoins, cette tendance générale à l'échelle mondiale dissimule des disparités entre les continents. Si la situation tend à s'améliorer en Europe et aux Etats-Unis, elle s'est fortement dégradée en Asie du Sud-Est.

Grâce au Protocole de Montréal, les émissions de substances destructrices de la couche d'ozone ont sensiblement diminué. Les concentrations d'ozone stratosphériques dans l'atmosphère progressent à un rythme plus lent, voire diminuent dans certains cas. La pollution atmosphérique transfrontière, ainsi que les émissions qui sont à l'origine des dépôts acides et de la formation d'ozone troposphérique ont aussi tendance à baisser.

La production et la consommation d'énergie étant une des causes principales de la pollution de l'atmosphère, cette partie contient aussi la description des tendances lourdes, impulsions au changement et inflexions récentes en matière d'énergie qui sont pertinentes pour la réalisation de ce bilan relatif au développement durable.

2. Gestion rationnelle de l'énergie

a. Tendances lourdes à infléchir

Au niveau mondial, la production et la consommation d'énergie ne cessent de croître, liées à la croissance économique et à l'accroissement de la population. La consommation d'énergie a crû au rythme de 2% par an entre 1973 et 1993 (soit une augmentation de 50% en 20 ans), et les prévisions tablent sur une poursuite de cette augmentation de la demande globale d'énergie commerciale au même rythme entre 1995 et 2020 (NU, 1997ah). Les combustibles fossiles restent les principales sources d'énergie, ce qui continue à augmenter les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Du fait de ces impacts, l'énergie nucléaire a parfois été présentée comme une alternative. La consommation mondiale d'énergie d'origine nucléaire a augmenté de 4% entre 1994 et 1995, et représentait 7% de la quantité globale d'énergie primaire consommée en 1995 (NU, 1997j). Mais les problèmes posés par la consommation d'énergie nucléaire, à savoir la sûreté nucléaire, les risques de prolifération nucléaire et les dangers du stockage définitif des déchets radioactifs, continuent de susciter de vives préoccupations.

Dans certains pays en développement, la croissance économique engendre une consommation accrue d'électricité. En Asie de l'Est, la consommation d'électricité a été multipliée par 5,5 entre 1970 et 1994, alors que dans les pays les moins avancés, elle n'a été multipliée que par un coefficient de 1,2 (PNUD, 1997). Dans ces derniers, l'accès à l'énergie n'est toujours pas garanti. Plus de deux milliards d'individus dans le monde n'ont toujours pas accès ou ont un accès limité à des sources d'énergie publiques ou privées. La consommation moyenne d'électricité par habitant était en 1994 de 74 kWh dans les pays les moins avancés, de 763 kWh en moyenne dans les pays en développement et de 7514 kWh dans les pays industrialisés (PNUD, 1997, p. 217).

b. Impulsions au changement

Traditionnellement, un approvisionnement en énergie suffisant et stable a toujours été considéré comme une contribution au développement socio-économique et à la sécurité nationale en limitant la dépendance d'un pays. Aujourd'hui, plusieurs aspects de la consommation d'énergie sont reconnus comme des éléments-clé du développement durable.

Depuis la CNUED et l'adoption de la Convention Climat, cette conscience n'a fait que croître. Nombreux sont les organes intergouvernementaux qui ont modifié leurs politiques en matière d'énergie, et les commissions régionales qui se sont dotées de comités permanents de l'énergie. Un comité des sources d'énergie nouvelles et renouvelables et de l'énergie pour le développement a été

mis en place en 1992, dont le mandat est axé sur le développement de l'énergie durable. Les organismes des Nations unies ont développé des activités à tous les stades du cycle énergétique (production énergétique, ressources énergétiques, et utilisation de l'énergie), ainsi que des activités en matière de renforcement des capacités, de sensibilisation, de transfert de technologie et de collecte et diffusion de statistiques relatives à l'énergie. Leurs programmes visent à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'amélioration des rendements énergétiques et le recours à des énergies renouvelables.

L'importance de certaines orientations politiques des organismes intergouvernementaux mérite d'être citées:

- le Fonds pour l'Environnement mondial (FEM, voir aussi encadré n°6.2.) a accordé dans ses programmes une attention particulière aux écotechniques et à la mise en valeur écologiquement rationnelle de sources d'énergie renouvelables;
- la Banque mondiale intègre désormais les dimensions sociale et écologique dans ses projets, notamment dans le domaine de l'énergie où les incidences sociales et écologiques sont évaluées. Cette institution s'est engagée à prendre en compte dans ses projets la *recherche de meilleurs rendements énergétiques et de technologies écologiquement viables* (NU, 1997j). Dans un programme financé par un consortium de donateurs et la Banque mondiale, une initiative a été présentée *pour introduire dans les pays en développement des héliotechniques¹ de pointe à haut rendement énergétique* (NU, 1997j);
- le PNUD fournit de nombreux efforts pour définir des modes d'utilisation de l'énergie plus rationnels et pour susciter l'intérêt envers les sources d'énergie renouvelables;
- la FAO met l'accent sur la nécessité de mobiliser les sources d'énergie afin qu'elles satisfassent durablement les besoins de la chaîne de production alimentaire. Le rôle de la femme est ici reconnu comme essentiel pour gérer la demande, utiliser de façon rationnelle l'énergie, et développer l'emploi d'énergies renouvelables.

Des projets de coopération et de coordination des activités entre organismes des Nations unies, autres organisations intergouvernementales et commissions régionales ont pris cours ces cinq dernières années. Mais, il est regrettable qu'aucune stratégie commune susceptible de servir de cadre de référence à l'échelle du système et de créer un effet de synergie entre les différentes activités n'ait encore pu être mise en place. D'autant plus que, si les activités de coopération et de coordination citées ci-dessus ont été relativement nombreuses, elles restent ponctuelles.

Dans les pays développés, les efforts entrepris concernent principalement l'amélioration des rendements, l'adoption d'écotechniques et l'application de mesures, notamment fiscales pour décourager l'utilisation de combustibles rejetant du CO₂.

1. Techniques basées sur l'énergie solaire.

Selon le rapport du Secrétaire général (NU, 1997am), les objectifs prioritaires poursuivis par tous les acteurs de la société devraient être les suivants:

- de favoriser l'amélioration du rendement énergétique en matière de production, de transport, de distribution et d'utilisation finale de l'énergie -les connaissances scientifiques permettent actuellement d'accroître le rendement énergétique de 50 à 95% (NU, 1997am)-;
- d'orienter les agents économiques vers des sources d'énergie et des techniques moins destructrices de l'environnement;
- d'élaborer et appliquer des politiques tarifaires qui intègrent dans le prix de l'énergie les coûts sociaux et écologiques, pour dissuader l'utilisation d'énergie polluante au profit des énergies renouvelables.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

L'intensité en énergie (rapport entre les inputs énergétiques totaux et la valeur de la production totale) recule dans les pays industrialisés sur le long terme - d'environ 1% par an depuis 1900. Le recul a été particulièrement important au cours des années '70 et '80 suite aux chocs pétroliers (baisse d'environ 2% par an). Depuis le début des années '90, l'intensité en énergie n'a cependant guère évolué.

Les disponibilités limitées en combustibles fossiles et les dégâts causés à l'environnement par ceux-ci ont dynamisé les recherches et l'application de technologies moins polluantes et à meilleurs rendements énergétiques. L'utilisation de combustibles plus propres et d'énergies nouvelles et renouvelables s'est en conséquence développée. Dans l'Union européenne des 15, la part de la consommation d'énergie renouvelable dans la consommation totale d'énergie a progressivement augmenté depuis le début des années '90, de 4,92% en 1991 à 5,37% en 1994¹. Dans les pays industrialisés, les combustibles à forte teneur en carbone, tels que le charbon, sont progressivement remplacés par des combustibles moins carbonés comme le pétrole ou le gaz naturel. Dans les pays en développement, l'utilisation d'énergie renouvelable (biomasse², énergie solaire, énergie géothermique³), principalement à petite échelle, est croissante. Cependant, la demande en électricité des pays en développement augmente à un rythme si rapide qu'elle va engendrer des investissements énormes, estimés environ à 117 milliards de dollars par an jusqu'en 2010 (NU, 1996). Les énergies renouvelables à elles seules ne pourront satisfaire cette demande.

Quant à l'énergie nucléaire, la construction de nouvelles centrales est de moins en moins acceptée. D'où l'intérêt du scénario mondial à forte proportion de sources d'énergie renouvelables, où l'utilisation de la biomasse moderne devrait augmenter rapidement (10% par an entre 1990 et 2025), ainsi que la consommation d'énergie thermique, photovoltaïque, éolienne et géothermique. L'utilisa-

1. Signalons cependant qu'en 1985, ce pourcentage était de 5,61%.

2. L'énergie sous forme de biomasse correspond à l'ensemble de l'énergie accumulée dans la matière organique (les organismes vivants (bois, végétaux, etc., y compris leurs déjections).

3. Énergie issue de la chaleur du centre de la terre, principalement exploitée sous forme de sources d'eau chaude.

tion de ces énergies permettrait, selon les Nations unies, de satisfaire une part importante de la consommation mondiale d'énergie (NU, 1997am; 41).

3. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Création d'un forum international sur l'énergie et le développement soutenable

Le résultat atteint sur le thème de l'énergie est, comme ceux sur l'eau et les forêts, à considérer comme l'un des succès du Sommet +5. Avec le travail effectué sur l'atmosphère et sur le transport, il constitua incontestablement l'un des grands pôles de cette négociation. C'est pourquoi ce commentaire du Programme 21 est plus détaillé que celui des autres points traités dans cette partie. Le paragraphe 46.a ci-dessous est déjà brièvement commenté en partie II à la section B.2.b. Il crée un forum sur "l'énergie soutenable" au niveau international alors qu'il n'existait jusqu'à présent aucun lieu multilatéral où de telles questions puissent être traitées. Il peut être mis largement à l'actif de l'initiative prise par l'Union européenne dès le début de la négociation sur l'énergie¹.

Le texte-martyre rédigé par les coprésidents à l'issue de la réunion intersessionnelle de mars (qui était la première rencontre multilatérale préparatoire au Sommet +5) contenait, en outre, un appel "d'urgence" pour "que les gouvernements et le secteur privé optent pour une tarification qui reflète la totalité des coûts économiques et environnementaux liés à l'énergie, ainsi que les avantages sociaux". Il "envisageait" même de "supprimer en 10 ans les subventions à la production et à la consommation d'énergie nuisant à l'environnement (fossile et nucléaire), tout en tenant compte de la situation particulière de chaque pays."

Encadré n°4.5: Principal résultat du Sommet +5 sur le thème de l'énergie

Il conviendrait donc d'opter pour des modes de production, de distribution et d'utilisation d'énergie viables. Pour faire progresser les travaux au niveau intergouvernemental, la Commission du développement durable examinera les questions relatives à l'énergie à sa neuvième session. Compte tenu de l'importance cruciale de l'énergie pour la poursuite d'une croissance économique soutenue, en particulier dans les pays en développement, qu'ils soient importateurs ou producteurs d'énergie, et vu la complexité et l'interdépendance des questions relatives à l'énergie et au développement durable, il faudrait commencer les préparatifs de cette session consacrée à l'énergie dès la septième session, et les confier à un groupe intergouvernemental à composition non limitée d'experts en matière d'énergie et de développement durable, dont les réunions se tiendraient en même temps que les réunions intersessions, entre la huitième et la neuvième session de la Commission. Conformément aux objectifs d'Action 21, les travaux menés par la Commission à cette session devraient contribuer à l'élaboration d'un avenir énergétique viable pour tous (P21; 46.a).

Face à de telles positions, dès le premier jour de la CDD-5, l'Arabie Saoudite reprit des positions aussi dures que celles qu'elle défendait avant la conclusion de la Convention sur le Climat en 1992: refus de mentionner dans le texte final les effets polluants des énergies fossiles, blocage sur la notion d'internalisation

1. Le texte défendu par l'Union européenne disait: *we must develop a common strategy for a sustainable energy future in order to move to more sustainable energy production and use worldwide, by markedly increasing energy efficiency and conservation as well as the use of renewables, and give priority to meeting the needs of 2 billion people currently without access to energy services. To advance the elaboration of such a strategy, the CSD will devote one of its forth coming sessions to this issue. This session will be prepared by an intersessional high level forum of the CSD on environment and energy, involving all relevant actors, both within and outside the UN system.* Les négociations en ont largement affaibli la portée volontariste en remplaçant notamment par "contribution to a sustainable energy future" l'expression européenne: "common strategy for a sustainable energy future".

des coûts sociaux, etc. Et le G77 parut, à plusieurs reprises au long de cette session, se laisser dominer par les négociateurs de l'OPEP et de la Chine. Une fragmentation du G77 était donc la seule chance pour que les voix des pays les plus pauvres, en ce compris les petites îles, se fassent mieux entendre. Un tel événement sur un tel thème s'était déjà produit à la Conférence des Parties de la Convention sur le Climat à Berlin en mars 1995¹. Mais cette fragmentation du G77 isolant la "ligne dure" ne se produisit pas aussi clairement en juin 1997 à New York pour deux raisons. D'une part parce que les diplomates du G77 localisés en permanence à New York sont moins réceptifs à la nécessité de faire avancer le dossier hérité de Rio que ne l'étaient les experts compétents sur les questions climatiques choisis et envoyés spécialement par les gouvernements à Berlin. D'autre part parce que les résultats des débats de l'Assemblée générale sont des engagements non contraignants et que la cohésion des blocs dans des négociations de tels engagements est généralement plus forte.

L'énergie et les besoins d'un développement durable

La majeure partie des 12 paragraphes du Programme 21 touchant à l'énergie ne fut donc acceptée ou approuvée par référendum qu'après de longues consultations informelles destinées à faire faiblir la "ligne dure" (consultations dont deux firent même le tour de l'horloge). L'Arabie Saoudite, rejointe en cela par d'autres délégués de pays du Sud, dont le Nigeria et la Libye, souhaitait en effet la suppression pure et simple de plusieurs alinéas, dont ceux portant sur l'examen des questions relatives à l'énergie à la CDD-9. L'Arabie Saoudite s'opposa également longtemps à tout texte sur l'intégration des coûts environnementaux dans les prix et sur la coordination au sein des Nations unies des travaux sur les questions relatives à l'énergie. La question de l'inclusion d'un calendrier pour les engagements en matière de transfert technologique en faveur des pays en développement donna également lieu à de longues discussions, les Etats-Unis et l'Union européenne étant opposés à tout engagement précis en cette matière. Outre le paragraphe encadré ci-dessus, le texte final du Programme 21 relatif à l'énergie couvre néanmoins un certain nombre de points dont l'importance est désormais reconnue dans le cadre du projet de développement durable dont:

- la nécessité d'atténuer l'incidence écologique de l'utilisation des combustibles fossiles et de réduire les dangers pour la santé et l'environnement liés à leur utilisation;
- le besoin accru des services liés à l'énergie dans les pays en développement pour améliorer le niveau de vie de populations de plus en plus nombreuses, ce qui peut aussi contribuer à éliminer la pauvreté en créant de l'emploi;
- la nécessité de tenir compte "équitablement" de la situation des pays fortement tributaires des revenus qu'ils tirent des combustibles fossiles et qui ont de sérieuses difficultés à trouver des substituts, ainsi que de la situation des pays très vulnérables aux effets néfastes du changement climatique. A propos des substituts, le G77 a déclaré fermement, au cours de la CDD-5, qu'"il refuserait tout amendement tendant à traiter l'énergie nucléaire comme une énergie propre, car aucun de ses membres ne les accepterait";

1. Un "Green Group" s'était alors créé contre l'Arabie Saoudite au sein du G77, ce qui avait débloqué les négociations et rendu possible (avec autant de difficultés qu'à Kyoto) l'adoption du mandat de Berlin, mandat nécessaire pour ouvrir la voie à la négociation du Protocole de Kyoto 33 mois plus tard.

- la nécessité de coopération internationale pour la promotion des économies d'énergie et son utilisation plus rationnelle, pour le recours aux énergies renouvelables, pour la recherche-développement et la diffusion de technologies novatrices dans le domaine de l'énergie;
- le besoin que soient pris des engagements, y compris des engagements assortis d'échéanciers, pour transférer des technologies appropriées aux pays en développement et aux pays en transition;
- l'encouragement prodigué aux gouvernements et secteurs privés d'étudier des modalités appropriées pour promouvoir progressivement l'internalisation des coûts environnementaux;
- l'encouragement à la réduction et la suppression progressive des subventions des modes de production et de consommation qui entravent le développement durable;
- l'encouragement à une amélioration de la coordination sur la question de l'énergie au sein du système des Nations unies et sous l'égide du Conseil économique et social (ECOSOC).

L'énergie fut également le plat de résistance des paragraphes du Programme 21 traitant du transport. Le texte désigne les transports comme plus gros consommateur d'énergie, en pleine croissance, actuellement caractérisé par des modes insoutenables. Il note que les tendances actuelles sont de nature à aggraver les problèmes environnementaux que connaît le monde (voir encadré n°4.6). Il réclame des politiques intégrées faisant place à des modes de transports alternatifs. Il met aussi l'accent sur la nécessité de promouvoir des politiques intégrées en matière de transport, d'intégrer l'aménagement du territoire et la planification des transports urbains, périurbains et ruraux, d'adopter et de promouvoir des mesures visant à atténuer l'impact négatif du transport sur l'environnement et d'établir des partenariats pour le renforcement des infrastructures du transport et le développement de plans novateurs pour les transports de masse. L'accélération de la suppression du plomb de l'essence et la réduction des rejets de dioxyde de carbone, de monoxyde de carbone, des oxydes de nitrogène, des particules et des composés organiques volatiles est également reconnue nécessaire dans les délais les plus courts possibles.

Encadré n°4.6: Considérations du Sommet +5 sur le thème du transport et de l'énergie

Le secteur des transports et la mobilité en général ont un rôle essentiel et bénéfique à jouer dans le développement économique et social et les besoins en matière de transports vont de toute évidence augmenter. Au cours des 20 prochaines années, les transports seront probablement les principaux responsables de la croissance de la demande d'énergie au niveau mondial. Le secteur des transports est le premier consommateur d'énergie dans les pays développés et celui dont la consommation augmente le plus rapidement dans la plupart des pays en développement. Compte tenu des modes de consommation d'énergie les plus répandus, les modes actuels de transport ne sont pas viables; au vu des tendances actuelles, il se peut qu'ils aggravent les problèmes écologiques de la planète, ainsi que les problèmes de santé visés plus haut au paragraphe 31 (P21; 47).

Coté instruments, l'Union avait proposé une taxe internationale sur les combustibles de l'aviation mais elle s'est retrouvée complètement isolée en compagnie de la Suisse et la Norvège. L'UE dut alors modifier sa proposition concernant la taxe sur les combustibles de l'aviation pour appeler à la poursuite des études sur l'opportunité de recourir à des instruments économiques "tels qu'une taxe sur

les combustibles de l'aviation". La phrase fut placée entre crochets par l'Argentine. Plus tard, l'Arabie Saoudite, le Koweït, Oman, le Qatar, Bahreïn, le Venezuela, l'Iran et le Maroc appelèrent à la suppression du paragraphe entier. Les USA, la Norvège et la Suisse s'opposèrent à cette suppression. L'UE exprima sa déception concernant ces propositions de suppression et refusa de retirer la référence à la taxe. Elle se retrouva à nouveau isolée lorsque l'ensemble des délégués acceptèrent de retenir le paragraphe sans la référence à la taxe sur les combustibles de l'aviation. A la fin de la session, l'UE en fut réduite à faire une déclaration individuelle, à inclure dans les minutes, notant qu'il est présumé que la taxe sur les combustibles de l'aviation fait parties des instruments économiques mentionnés dans le texte. Le paragraphe finalement accepté est donc le suivant:

Il convient de poursuivre, dans les instances appropriées, y compris l'Organisation de l'Aviation civile internationale, les études sur l'utilisation d'instruments économiques pour atténuer l'impact négatif de l'aviation sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

L'énergie et l'atmosphère

Quant au texte relatif à l'atmosphère, il commence par un paragraphe dans lequel les pays développés reconnaissent qu'ils n'ont pas fait assez d'efforts depuis Rio pour atteindre l'objectif de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre. Ce paragraphe prit un certain temps à être accepté, notamment par les USA. Tous les participants furent néanmoins vite d'accord pour déclarer (en juin 97) que la troisième Conférence des Parties de la Convention-Cadre sur les Changements climatiques de Kyoto, en décembre 1997, devait exécuter le mandat de Berlin qui doit renforcer les engagements de cette convention.

Mais sur le rôle que le Sommet +5 pouvait jouer à cet égard, il y eut toute la gamme des positions: de la plus volontariste (les petites îles qui exigeaient -20% de CO₂ pour 2005, tout en réduisant aussi les émissions des autres gaz et adoptant des politiques et mesures coordonnées pour assurer que cet objectif soit réellement atteint) à la plus molle (USA). L'Union européenne allait jusqu'à spécifier déjà l'ampleur de la réduction (-15%) d'émission de CO₂, CH₄ et N₂O à adopter pour 2010. Elle rejetait la "flexibilité" maximale requise alors par les USA, notamment par recours aux instruments flexibles comme le système des permis d'émission négociables. L'Union joignait aussi à ses exigences sur l'objectif à atteindre des exigences sur des politiques et mesures coordonnées au niveau mondial (*mandatory and recommended policies and measures, including harmonized ones, to ensure that this target is achieved*).

Nous ne reprenons pas le texte final du Programme 21 ici, car il n'a que l'intérêt historique d'avoir été une étape importante, qui consolida, entre Berlin (1995) et Kyoto (1997 - dont le résultat est décrit en partie VII), la volonté commune de *réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre dans des délais déterminés*. Il a aussi le mérite d'avoir fait acter pour la première fois par l'Assemblée Générale des Nations unies que le climat n'est pas un petit problème de développement durable parmi d'autres mais que *le changement climatique est l'un des principaux problèmes auxquels le monde devra faire face au cours du siècle prochain* (P21; 49).

E. Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides (y compris les questions relatives aux eaux usées), des déchets dangereux, et des déchets radioactifs

a. Tendances lourdes à infléchir

Tant en chiffres absolus que par habitant, la production mondiale de déchets ne cesse d'augmenter. Au cours des 20 dernières années, *la production de déchets par habitant a triplé dans les pays développés et est maintenant 5 à 6 fois plus importante que dans le monde en développement* (NU, 1997v). Dans ce dernier, la production de déchets devrait doubler dans les 10 prochaines années. L'absence de traitement des déchets ou le mauvais traitement de ceux-ci a de sérieuses répercussions sur la santé, comme le fait remarquer l'OMS: *Poorly managed wastes represent a serious health threat* (OMS, 1997, p. 93)¹. La pollution due aux rejets de produits toxiques devient d'ailleurs très inquiétante, notamment à cause de ses incidences sur la santé des êtres humains, de la faune et de la flore. Le nombre d'accidents causés par des sources radioactives "non-contrôlées" continue à augmenter, et la contamination de certaines régions par des matériaux nucléaires utilisés à des fins militaires pose de graves problèmes.

b. Impulsions au changement

i. Déchets solides

Encadré n°4.7: Action 21 et les déchets solides

Les déchets solides regroupent *toutes les ordures ménagères et déchets non dangereux, tels que les déchets d'établissements commerciaux et collectifs, les balayures de voirie et les gravats* (A21; 21.3). Dans certains pays, ce concept recouvre aussi les déchets humains (déjections, cendres des incinérations, vidanges de fosses septiques et boues résiduaires de station d'épuration). Une gestion écologiquement rationnelle des déchets ne consiste pas seulement à éliminer ou récupérer écologiquement des déchets, mais aussi à modifier les comportements en matière de déchets, c'est-à-dire réutiliser et recycler écologiquement les déchets, et minimiser leurs quantités.

Depuis quelques années, la population des pays en développement a progressivement réalisé que la gestion des déchets solides était susceptible de générer des revenus. La population des pays développés a, quant à elle, été davantage sensibilisée aux bienfaits écologiques d'une gestion rationnelle des déchets. En conséquence, de multiples initiatives ont été prises, qui contribuent à réaliser les objectifs prescrits dans le chapitre d'Action 21 relatifs aux déchets solides. Ces initiatives visent à étendre les services en matière de déchets et s'attaquent à la réutilisation, au recyclage et à la réduction de la production des déchets. Elles concernent également l'élimination et le traitement écologiquement rationnels des déchets.

1. Le rapport de l'OMS explique en détails les relations entre mauvais traitement des déchets ménagers et différentes maladies.

ii. Déchets dangereux

Encadré n°4.8: Action 21 et les déchets dangereux

Action 21 poursuit ici la prévention et la minimisation de déchets dangereux, ainsi que le traitement de ces déchets afin qu'ils ne nuisent pas à la santé et à l'environnement. Il requiert également le renforcement de la *coopération internationale dans la gestion des mouvements transfrontières de déchets dangereux* et la prévention du *trafic international illégal* de ces déchets (A21; 20.8.c et d).

Les capacités institutionnelles en matière de déchets dangereux ont été renforcées grâce à l'élaboration et l'application de plusieurs grandes conventions. La **Convention de Bâle** (1989) s'attaque au contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. De nombreux travaux l'ont suivi. La **Convention de Bamako** sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique est entrée en vigueur en mars 1996 après avoir été ratifiée par 11 pays. La **Convention de Londres** de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets a été mise en oeuvre par l'OMI. Un mandat a été confié au comité international de négociation du PNUE afin d'établir un instrument juridiquement contraignant pour l'application de mesures visant à réduire ou à éliminer les émissions de 12 polluants organiques persistants. La coopération internationale a également permis à travers de diverses conventions, citées notamment ci-dessus de réglementer, voire d'interdire, les mouvements transfrontières et le trafic international des déchets dangereux.

Au niveau national, l'adoption de textes législatifs et l'élaboration de plans nationaux de gestion de ces déchets ont également contribué à consolider le cadre réglementaire. En outre, la prise en compte croissante de l'objectif d'"une production moins polluante et écologiquement plus rationnelle" a permis de promouvoir la prévention et la minimisation des déchets dangereux.

iii. Déchets radioactifs

Encadré n°4.9: Action 21 et les déchets radioactifs

L'objectif d'Action 21 est de faire en sorte que *les déchets radioactifs soient gérés, transportés, stockés et éliminés sans danger, afin de protéger la santé de l'homme et de l'environnement, dans le cadre général d'une approche intégrée et interactive de la gestion en toute sûreté des déchets radioactifs* (A21; 22.3).

Le principe de précaution est appliqué de plus en plus souvent dans la gestion des déchets radioactifs pour viser à lui donner un caractère sûr et écologiquement rationnel¹. De nombreuses études sont menées sur la sûreté et le stockage des déchets radioactifs à long terme. Les progrès sont notables en matière de renforcement des capacités. On retiendra le projet interrégional modèle lancé par l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE sur l'amélioration des infrastructu-

1. Gestion des déchets radioactifs, principalement par entreposage à très long terme (définitif), de telle sorte que les radiations de ces déchets soient confinées. Il importe également que les matières irradiées par les déchets soient immobilisées aussi longtemps que des radiations dangereuses pour l'être humain se produisent.

res de gestion des déchets comprenant pour chaque Etat-partie un plan ainsi que la mise au point d'un registre des sources radioactives scellées. De nombreux instruments juridiques ont également été élaborés (guides, normes, conventions régionales) et un projet de convention sur la sûreté des déchets radioactifs est à l'étude. Citons aussi comme preuve de coopération croissante entre les Etats, l'accord conclu en septembre 1996 entre la Norvège, les Etats-Unis et la Fédération de Russie d'unir leurs efforts pour gérer les déchets d'origine nucléaire et autres, stockés ou immergés dans l'Arctique.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Malgré l'augmentation globale des quantités de déchets, certains pays développés d'Europe et d'Amérique du Nord ont réduit ces dernières années leurs volumes de déchets solides. En Europe de l'Ouest, la quantité de déchets mis en décharge régresse et le recyclage des déchets connaît une augmentation considérable. En matière de déchets dangereux, le fait qu'un nombre croissant d'industries dans différents pays ont recours à des techniques de production moins polluantes, est encourageant. D'autre part la fin de la guerre froide a permis de diffuser une quantité importante d'informations sur les déchets radioactifs et leurs incidences sur l'environnement. Si certains pays continuent à promouvoir le nucléaire, notamment en Asie et dans quelques pays européens, nombreux sont ceux qui ont déjà gelé leurs programmes nucléaires ou comptent le faire dans les prochaines années.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

i. Déchets dangereux

En matière de déchets dangereux, la Communauté internationale estime que d'importantes initiatives visant à promouvoir une gestion écologiquement saine des déchets dangereux, dans le cadre de la Convention de Bâle, sont à poursuivre: empêcher le trafic illégal, développer des centres de formation et du transfert de technologie, traiter et décharger des déchets aussi près que possible de leur origine. Le Programme 21 appelle aussi à compléter la Convention de Bâle sur la définition des produits dangereux contrôlés, et à mettre en place un protocole sur la responsabilité et la compensation pour les dommages résultant de mouvements transfrontières ou de décharge de déchets dangereux. Des solutions de gestion intégrée sont également requises pour minimiser la production de déchets urbains et industriels et pour promouvoir le recyclage et la réutilisation.

ii. Déchets radioactifs

En matière de déchets radioactifs, les gouvernements sont arrivés à un accord pour reconnaître que les déchets radioactifs peuvent avoir, à long terme, de très sérieux effets sur l'environnement et la santé. *Il incombe donc aux Etats qui produisent des déchets radioactifs de veiller à ce qu'ils soient stockés et éliminés en toute sécurité* (P21; 59). Ils doivent les gérer en accord avec les lois et principes internationaux. La Communauté internationale devrait faire des efforts pour interdire les exportations de ces déchets vers les pays qui n'ont pas les infrastructures de traitement et de stockage appropriées. Il est aussi déconseillé de

stocker des déchets radioactifs près d'un environnement marin: (...) *les Etats devraient s'abstenir d'encourager ou d'autoriser le stockage ou l'élimination de déchets fortement, moyennement ou faiblement radioactifs à proximité du milieu marin à moins qu'il ne soit scientifiquement établi, conformément aux principes et directives internationalement reconnus applicables en l'espèce, que ce stockage ou cette élimination ne présentent pas de risques inacceptables pour les personnes et pour le milieu marin ni n'entravent les autres utilisations légitimes de la mer* (P21; 59). Enfin, les gouvernements devraient finaliser, ratifier et mettre en oeuvre la Convention jointe sur la Sécurité de la Gestion des Combustibles épuisés (Spent Fuel) et sur la Sécurité de la Gestion des Déchets radioactifs, actuellement négociée sous l'IAEA (Agence internationale de l'Energie atomique). Les gouvernements invitent également à renforcer la coopération internationale et régionale pour améliorer la gestion de ces déchets.

F. Promotion d'un développement agricole et rural durable

Encadré n°4.10: Action 21 et l'agriculture durable

Un développement agricole et rural durable doit être promu pour satisfaire les besoins d'une population croissante en denrées alimentaires et autres produits agricoles. A cet effet, les principaux instruments que met en avant Action 21 sont *la politique générale et la réforme agraire, la participation, la diversification des revenus, la conservation des terres et la gestion améliorée des intrants* (A21; 14.3).

a. Tendances lourdes à infléchir

Bien que la production agricole mondiale ait considérablement augmenté en valeur absolue depuis le début des années '60¹, plus de 800 millions de personnes dans le monde n'ont pas accès à une nourriture suffisante à leurs besoins nutritionnels essentiels. Depuis 1984, les récoltes de céréales par habitant baissent en moyenne de plus de 1% par an, sous les effets conjugués de la diminution du taux de croissance des rendements et de l'accroissement de la population (NU, 1997ah). Les pays en développement connaissent donc un dilemme particulièrement sévère entre les exigences de production et les objectifs environnementaux. Dans ces pays, une intensification soutenable des terres agricoles existantes ayant les plus hauts potentiels de rendement apparaît comme nécessaire pour éviter la mise en culture de terres marginales plus sujettes aux dégradations environnementales.

Dans les pays développés, les progrès dans la mise en place d'un développement agricole et rural soutenable semblent liés à des programmes de gel des terres (mis en oeuvre au début des années '90), eux-mêmes liés à l'affaiblissement des marchés de produits alimentaires, et à la baisse des prix des denrées alimentaires. Mais, l'opportunité de lier ces programmes à des objectifs environnementaux n'a pas été saisie. L'agriculture intensive, les mauvaises techniques de culture et d'irrigation ainsi que l'emploi excessif de pesticides, d'herbicides et de fertilisants ont continué à détériorer les sols et les réserves en eau douce ces dernières années. Malgré le succès récent de l'agriculture biologique (voir ci-dessous), la superficie en Union européenne des exploitations certifiées

1. La production agricole mondiale a augmenté de 1,7% par an en moyenne dans les pays industrialisés et de 3% dans les pays en développement depuis 1961.

en production biologique reste marginale (environ 1% de la superficie agricole disponible en 1996).

b. Impulsions au changement

La nécessité de prendre en compte des données environnementales, sociales et humaines dans les politiques agricoles rassemble de plus en plus l'opinion. Plusieurs instruments sont employés pour intégrer les problèmes environnementaux aux activités agricoles. Citons les mesures prises pour arrêter la production sur les terres à faible rendement et pour internaliser des coûts environnementaux ainsi que les autres incitants financiers et réglementations visant l'adoption de techniques de production et de récolte plus respectueuses de l'environnement. Le Conseil de la Communauté européenne a, par exemple, adopté en 1991 un règlement (2092/91) relatif au mode de production biologique des produits agricoles, qui constitue une reconnaissance officielle au niveau européen, de ce mode de production tout en définissant des règles uniformes et harmonisées pour les Etats membres.

La préservation de la diversité biologique est une des dimensions essentielles de l'agriculture durable. Elle bénéficie d'une attention croissante. Un programme pluriannuel d'activités sur l'utilisation écologiquement rationnelle de la diversité biologique agricole devrait être établi suite à une décision à la troisième Conférence des parties à la Convention sur la Biodiversité. A la Quatrième Conférence technique internationale sur la conservation et l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, un Plan d'Action mondial ainsi qu'une Déclaration sur la conservation et l'utilisation durable et rationnelle des ressources phytogénétiques ont été formulés.

Le rôle et l'importance de l'agriculteur et des petites exploitations sont de plus en plus valorisés: il est reconnu que *les activités de conservation et régénération ne peuvent être effectuées à un coût raisonnable et sur de grandes surfaces que par les agriculteurs eux-mêmes* (NU, 1997o). La FAO, le PNUD et l'ONUDI ont lancé en Asie un programme de gestion des ressources agricoles axé sur l'exploitant. Les ONG internationales sont très actives en matière de développement agricole et rural durable. Elles sont notamment à la base de nombreux partenariats.

Malgré ces progrès, les politiques agricoles et les décisions de nombreux agriculteurs, continuent à être davantage guidées par des conditions d'ordre purement économique plutôt que par les préceptes du développement durable. De plus, sur le plan extérieur, la part de l'agriculture dans l'aide publique au développement diminue, et, sur le plan intérieur, l'éparpillement des attributions empêche souvent une approche cohérente entre politiques agricoles et environnementales.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Dans certaines régions d'Amérique du Nord et d'Europe, une meilleure prise en compte des incidences environnementales des activités agricoles est observée, qui se traduit par l'emploi de techniques moins intensives. La consommation d'engrais a continué à se réduire dans les pays industrialisés depuis la CNUED,

et a baissé pour la première fois en 1994 dans les pays en développement, passant de 68 millions de tonnes en 1992/93 à 65 millions de tonnes en 1993/94¹. L'agriculture biologique connaît d'ailleurs dans les pays de l'OCDE un succès croissant.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Les chefs d'Etat ou de gouvernement, ou leurs représentants, de plus de 180 pays ont assisté au Sommet mondial de l'alimentation qui s'est tenu à Rome en novembre 1996. La déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le plan d'action contiennent un état des lieux particulièrement sombre qui souligne la persistance et l'ampleur de la faim dans le monde. Les chefs d'Etat, estimant intolérable que plus de 800 millions de personnes dans le monde soient sujet à une nutrition insuffisante, ont *proclamé [leur] volonté politique et [leur] engagement commun et national de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous et de déployer un effort constant afin d'éradiquer la faim dans tous les pays et, dans l'immédiat, de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard.*

Les passages du Programme 21 (P21; 62 et 63) relatifs à la promotion d'un développement agricole et rural durable ont été basés en grande partie sur les textes produits lors de ce Sommet alimentaire mondial de Rome. Ils soulignent également la nécessité d'éradiquer la pauvreté, notamment au travers du renforcement des capacités pour le soutien des systèmes alimentaires locaux et de l'amélioration de la sécurité alimentaire. Le libellé approuvé rappelle aussi que la dégradation des terres menace l'existence de plusieurs centaines de millions d'individus et appelle les Etats à combattre ou à inverser la tendance mondiale de l'érosion des sols, en utilisant l'approche écosystémique. Il insiste enfin pour que les gouvernements *attachent une haute priorité* à mettre en application la Déclaration et le Plan d'Action de Rome sur la Sécurité alimentaire, y compris l'objectif pour 2015 rappelé ci-dessus.

Programme 21 appelle, d'autre part, les Etats à poursuivre ou à accroître l'investissement dans la recherche agricole et à mettre en application la décision de l'OMC sur les *mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs de denrées alimentaires*. En effet cette décision prévoit des mesures d'ordre transitoires dont le but est de permettre aux pays les moins avancés et aux pays en développement qui sont importateurs nets de produits alimentaires de pouvoir faire face (conjoncturellement et structurellement) aux effets négatifs de la libéralisation progressive du commerce international tel que, par exemple, une hausse des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux du fait de la diminution des aides de soutien à la production.

1. Les pays industrialisés et les pays en développement se répartissaient en 1993/94 la consommation d'engrais dans les proportions suivantes, respectivement 46,1% et 53,9%.

G. Lutte contre la désertification et sécheresse

Encadré n°4.11: Le problème de la désertification selon Action 21

La désertification ne traite pas des problèmes des grands déserts existants (Sahara, Nevada, ...), mais de l'évolution des terres arides, semi-arides ou sub-humides sèches menacées de dégradation sur le globe terrestre. Action 21 entend principalement lutter contre la désertification et la sécheresse en renforçant *les connaissances de base et en développant des systèmes d'information et de surveillance* (A21; 12.4.a), en intensifiant *les activités de conservation des sols, de boisement et de reboisement* (A21; 12.4.b), en mettant au point des plans d'ensemble qui permettent d'assister les victimes de sécheresse et en intégrant les programmes de lutte contre la désertification aux plans nationaux de développement.

a. Tendances lourdes à infléchir

Plus du tiers de la surface terrestre du globe consiste en terres sèches, dont 7% sont des déserts. D'après les évaluations du Programme des Nations unies pour l'environnement, la désertification menace le quart des terres de notre planète. Elle touche plus de 100 millions de personnes dans les populations les plus pauvres du monde, principalement localisées en Afrique, et met en péril les moyens d'existence d'un milliard de personnes. Actuellement en Afrique, 36 pays sont victimes de sécheresse et dans une certaine mesure de désertification (Nations unies, 1997c). Les conséquences économiques et sociales de la désertification sur l'agriculture, la biodiversité, les migrations et la santé des personnes sont désastreuses. D'après le PNUE, la désertification coûte au monde l'équivalent de 42 milliards USD par année (Nations unies, 1997c).

b. Impulsions au changement

L'entrée en vigueur en 1996 de la **Convention internationale sur la Lutte contre la Désertification** représente le pas le plus considérable enregistré ces dernières années et un engagement respecté de la Conférence de Rio.

Encadré n°4.12: La Convention des Nations unies sur la Lutte contre la Désertification dans les pays les plus touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique

La Convention a été adoptée en juin 1994. A la date du 14 janvier 1997, elle avait été ratifiée par 60 pays. Selon ses propres termes, elle a pour objectif de *lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (...)*. Ses principaux fers de lance sont l'amélioration de la productivité des cultures, la régénération des sols, la conservation et la gestion durable des ressources hydriques et terrestres. Elle se base pour cela sur une démarche de coopération internationale et de partenariat, et insiste sur le fait que l'action doit partir de la base.

Elle a déjà élargi la prise de conscience et catalysé de nombreuses initiatives internationales et nationales pour lutter contre la désertification. Des Programmes d'Action nationaux (PAN) ont été formulés en cette matière. Le mandat du Bureau de la Lutte contre la Désertification et la Sécheresse (UNSO) a été élargi. Le Secrétaire général pour l'Afrique a lancé un programme multisectoriel de grande ampleur mettant l'accent sur les nombreux facteurs intervenant dans la lutte contre la désertification. Il a également été reconnu que la lutte contre la

dégradation des sols constitue une activité susceptible de bénéficier d'un financement du FEM.

La Convention a aussi activé les liens entre santé, malnutrition, agriculture et désertification. Les organisations ayant des projets dans les zones sujettes à la désertification ont examiné et modifié leurs méthodes d'action. Les ONG, dont la participation s'est intensifiée, ont fondé le Réseau international des ONG pour la Lutte Contre la Désertification (RIOD), dont le rôle est la mise en place des capacités et l'éveil aux problèmes posés par la désertification.

Mais malgré les quelques progrès accomplis, il est prioritaire d'augmenter le nombre de signataires à la Convention et de mettre en place un mécanisme mondial de financement pour l'application de la Convention. Il est aussi nécessaire de renforcer les capacités de mise en oeuvre dans les pays touchés et d'élaborer des plans d'ensemble de planification pour intervenir en amont des problèmes.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Quoiqu'il soit difficile de l'établir compte tenu du manque crucial d'informations fiables, il apparaîtrait qu'aucun pays soumis à de graves problèmes de désertification n'ait encore pu les maîtriser.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Lors de la CDD-5, les délégués s'étaient mis d'accord pour encourager les gouvernements à mettre en oeuvre la Convention sur la Lutte Contre la Désertification (CCD) dans les meilleurs délais possibles et à soutenir et à participer à la première session de la Conférence des Parties de la Convention en septembre 1997. Le libellé concernant le "mécanisme mondial" et le transfert technologique resta alors entre crochets, pour considération au Sommet +5.

Des consultations informelles et des négociations eurent lieu tout au long du Sommet à ce sujet. Le 2 juin, à l'approche de la clôture du sommet, il fut constaté que les positions relatives à la désertification restaient assez éloignées les unes des autres. Les G77 et la Chine souhaitaient que la Communauté internationale, en particulier les pays industrialisés, fournissent des ressources financières nouvelles et supplémentaires à ce mécanisme mondial. Les G77 et la Chine exprimaient aussi le regret, qu'en dépit de leur esprit coopératif sur différents autres sujets du Sommet +5, les pays industrialisés n'aient pas consenti à des efforts sur cette question.

Ces derniers préféraient en effet défendre un mécanisme contribuant à l'amélioration de l'efficacité des aides financières existantes plutôt que de prévoir un mécanisme financier supplémentaire propre à la désertification. Les projets relatifs à la lutte contre la désertification sont donc à financer par le canal du FEM.

Mais comme la "désertification" n'est pas l'un des quatre domaines d'intervention principaux du FEM (voir encadré n°6.2), ces projets doivent être liés à la

lutte contre les changements climatiques et la préservation de la diversité biologique. Le texte du Programme 21 reconnaît pourtant que l'une des principales conséquences de la lutte contre la désertification est la réduction de la pauvreté dans la plupart des régions affectées.

H. Préservation de la diversité biologique

Encadré n°4.13: Action 21 et la diversité biologique

Pour préserver la diversité biologique, Action 21 met en évidence 3 domaines d'activité: gérer, par le biais notamment de plans et stratégies, la richesse biologique et génétique, renforcer les capacités d'évaluation, d'étude et d'observation systématiques de la diversité biologique pour améliorer les données et informations y relatives, et coopérer et coordonner les activités et mesures prises à l'échelle internationale et régionale *avec l'appui des populations autochtones et de leurs collectivités locales, des ONG, des milieux d'affaires, de la communauté scientifique* (A21; 15.7), etc.

a. Tendances lourdes à infléchir

Bien que le rythme de disparition des espèces soit mal connu, la diversité biologique s'appauvrit sur la plupart des continents, exception faite de l'Amérique du Nord et des régions polaires où la situation reste relativement stable. D'après le PNUE, trois fois plus d'espèces d'oiseaux et de mammifères ont disparu entre 1810 et 1995 qu'entre 1600 et 1810; et selon la FAO, quelque 75% des variétés de plantes agricoles présentes en 1900 n'existent plus aujourd'hui (NU, 1997b). Le rapport du Secrétaire général rédigé par le PNUE (NU, 1997p) note que *Les activités de l'homme continuent de détruire la diversité biologique à un rythme sans précédent*. Les activités les plus meurtrières sont la déforestation, la chasse, la surexploitation des pêcheries ainsi que l'expansion de l'agriculture sur des terres non exploitées - pour répondre aux besoins alimentaires d'une population en croissance. Chaque décennie, 1 à 11% des espèces vivantes seraient menacées d'extinction (Nations unies, 1997b).

D'après les prévisions de l'Institut royal néerlandais pour la Santé humaine et l'Environnement, les habitats naturels, milieux fertiles par excellence en diversité animale et végétale, n'occuperont plus que 60% de la surface terrestre en 2050 contre 70% en 1990, et la proportion d'habitats où la biodiversité est menacée passera de moins de 10% en 1990 à plus de 35% en 2015.

b. Impulsions au changement

Acquis fondamental de la CNUED, la Convention sur la diversité biologique est entrée en vigueur en 1993. Cette Convention offre un cadre juridique reconnu au niveau international pour la préservation et la mise en valeur durable de la diversité biologique au travers d'une action concertée. Avec les Conférences des Parties qui ont suivi, elle a élargi l'action mondiale prise en faveur de la biodiversité. Un secrétariat permanent a été mis en place pour veiller à son application effective. A la seconde Conférence, un programme-cadre d'action planétaire encourageant l'appui mondial et la coopération avec d'autres organes internationaux a été adopté, ainsi que le mandat de Jakarta couvrant la protec-

tion de la diversité biologique marine et côtière. Lors de la troisième Conférence, les domaines de convergence entre la Convention et les objectifs de développement durable ont été définis, et un programme d'action sur la biodiversité agricole a été lancé. Une stratégie mondiale de gestion des ressources génétiques des animaux de ferme a également été élaborée et mise en application.

Les liens étroits entre diversité biologique et écosystèmes, tels les forêts, les montagnes, les zones côtières, font aussi l'objet d'une attention croissante. Au niveau national, certains pays expérimentent de nouvelles structures institutionnelles permettant d'intégrer la préservation de la biodiversité. Par exemple, les Pays-Bas et l'Australie ont analysé leurs plans nationaux d'environnement et de développement pour mieux tenir compte des dispositions de la Convention et ont, sur cette base, mis en place une stratégie (OCDE, 1996, p. 27). D'autres types d'accords voient également le jour. Il s'agit des "contrats de prospection génétique", qui visent à protéger la diversité biologique de son exploitation à des fins médicinales. Dans un tel contrat, une partie (par exemple, une société pharmaceutique) verse une compensation à l'autre partie (par exemple, l'organisation gouvernementale) *pour accéder à des substances présentes dans la nature, créant ainsi une incitation en faveur de la préservation de l'habitat et maximisant la probabilité de découvertes utiles* (OCDE, 1996, p. 28).

En 1998, les Etats-parties à la Convention devront remettre à la Commission des rapports nationaux d'activité sur la diversité biologique. Les espoirs sont fondés sur le fait que les gouvernements grâce à ces rapports percevront mieux l'importance de la biodiversité et l'intégreront dans leurs politiques de développement socio-économique.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Les informations relatives à l'état de la biodiversité sont très critiques et relèvent bien peu d'amélioration. Néanmoins en Europe de l'Ouest, grâce à la réforme agricole et à l'introduction de la Directive sur l'Habitat de l'Union européenne, la surface des zones protégées s'étend progressivement depuis Rio dans le but de régénérer la diversité biologique.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Au Sommet +5, les gouvernements ont souligné dans le Programme 21 le besoin urgent de réaliser les actions suivantes:

- entreprendre une action décisive pour la préservation et le maintien des gènes, des espèces et des écosystèmes;
- ratifier la Convention sur la Diversité biologique et la mettre en oeuvre, pleinement et de manière efficace, parallèlement à la décision de la Conférence des Parties;
- renforcer les capacités humaines, financières, scientifiques, institutionnelles, notamment par le biais de la coopération internationale;
- entreprendre des actions concrètes pour le partage juste et équitable des profits tirés de l'utilisation des ressources génétiques;

- respecter, préserver et de maintenir le savoir, les innovations et les pratiques des communautés indigènes et locales incarnant les styles de vie traditionnels;
- conclure rapidement le protocole sur la biodiversité, à partir des Lignes directrices techniques internationales du PNUE pour la Sécurité dans le domaine de la Biotechnologie. Ce protocole pourrait être complété par la suite.

I. Développement durable des petits Etats insulaires en développement

a. Tendances lourdes à infléchir

Treize des vingt-cinq Etats les plus sujets aux catastrophes naturelles sont des petits Etats insulaires en développement. Ces catastrophes dévastatrices (cyclones, ouragans, etc.) les affectent tant socialement que financièrement. Il est estimé que les dommages économiques dus à un tel désastre peuvent s'élever à 58% de leur PNB (United Nations, 1994). L'élévation du niveau des océans menace aussi sérieusement les petits Etats insulaires en développement. Les modèles climatiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) prévoient un réchauffement moyen des océans de 2°C d'ici à l'an 2100. Cette élévation de température entraînerait la fonte d'une partie des calottes glacières, qui à son tour provoquerait un relèvement de l'ordre de 50 cm des niveaux actuels des mers. Ces Etats sont également plus particulièrement touchés par la pollution des eaux, la dégradation des récifs coralliens, la réduction de la biodiversité et la manutention des déchets.

Ces problèmes environnementaux s'accompagnent sur le plan socio-économique du manque de moyens financiers et de ressources humaines qualifiées. Leur dépendance par rapport aux plus grands Etats pour de nombreuses activités économiques, dont les plus importantes sont l'approvisionnement en énergie (qui représente 12% de leurs importations), le transport, les télécommunications et le commerce, les rend tout particulièrement vulnérables. C'est pourquoi une attention toute particulière leur est accordée dans le contexte de la CDD.

b. Impulsions au changement

La Conférence mondiale sur le Développement durable des petits Etats insulaires en Développement et le Programme d'Action, qui y a été adopté (voir annexe A), ont éveillé les habitants des petits Etats insulaires en développement ainsi que des autres pays, aux problèmes économiques et écologiques que rencontrent ces Etats. Ils ont suscité de nombreuses initiatives tant internationales que régionales et locales.

Cependant, lors de l'examen par la CDD-ONU des progrès accomplis dans les domaines prioritaires du Programme d'Action après 2 ans d'application, les résultats étaient modestes. Dans le domaine des catastrophes naturelles, l'action s'est concentrée sur la mise en place des capacités institutionnelles et humaines pour atténuer les effets des catastrophes, et les planifier préalablement. Plusieurs

pays ont adopté des lois ou politiques de planification visant à assurer une meilleure gestion de l'aménagement de l'habitat dans les zones les plus exposées aux catastrophes. En matière de transport et de communication, la situation a peu évolué. Des projets de coopération régionale existent dans les Caraïbes pour promouvoir le transport aérien, dans un souci de développement. Dans le Pacifique, des discussions sont en cours, tandis qu'en Afrique il n'y a pas encore de coopération dans le domaine. En matière de transport maritime, la plupart des petits Etats insulaires ne disposent pas encore de leur propre compagnie de navigation, ce qui les rend très dépendants financièrement et logistiquement (desserte très espacée). Malgré le recours croissant dans certains de ces Etats à des énergies renouvelables, les objectifs du programme d'action sur la mise en valeur des ressources d'énergie renouvelables n'ont pas encore été réalisés. En matière de télécommunications, les services et réseaux restent très rudimentaires. Plusieurs initiatives sont en cours pour mettre en place des réseaux régionaux d'information, ainsi que le développement d'un réseau informatique des petits Etats insulaires (SIDS/NET).

La nécessité de développer un tourisme durable s'est traduite par la modification dans certains pays de leur cadre législatif et institutionnel, et l'adoption de prescriptions réglementaires imposant des études d'impact sur l'environnement avant tout nouvel investissement dans le secteur. Plusieurs petits Etats insulaires en développement ont pu tirer parti de l'assistance que leur ont fournie un certain nombre d'organismes internationaux dans plusieurs domaines, tels le contrôle de la qualité des eaux, la gestion des terres agricoles, la gestion des déchets, la transmission des connaissances pour lutter contre la pollution, etc. L'engagement des organismes régionaux et intergouvernementaux a aussi permis de mettre en place de nombreux programmes de travail régionaux relatifs à des problèmes communs aux petits Etats insulaires d'une même région.

c. Inflexions récentes sur la voie d'un développement durable

Malgré tous ces efforts, aucun des problèmes auxquels sont confrontés ces Etats n'est encore entré dans une phase réelle d'amélioration générale.

d. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

La Communauté internationale a donc rappelé dans le Programme 21 son engagement de mettre en oeuvre le Programme d'Action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement. Les gouvernements ont convenu que la CDD à sa sixième session en 1998 entreprenne une révision complète des chapitres du Programme d'Action. Celle-ci serait achevée en 1999. La CDD a d'ailleurs adopté à sa cinquième session une décision sur les modalités à suivre pour effectuer cette révision.

Quant aux efforts à développer pour la réalisation effective de ce Programme, les gouvernements insistent sur le renforcement de l'infrastructure, sur le développement de l'accès à l'information sur les bonnes pratiques, sur le transfert de technologie écologiquement sûres, et sur le renforcement des capacités humaines, et institutionnelles.



Bilan relatif au rôle des grands groupes sociaux

Cette cinquième partie fait le bilan de la participation des grands groupes sociaux, nom duquel Action 21 désigne les *agents économiques et sociaux extérieurs au domaine de l'action gouvernementale et intergouvernementale*. Un développement durable devrait se fonder sur un partenariat tripartite entre principaux groupes, gouvernements et organes intergouvernementaux, lesquels travailleraient *dans un esprit de transparence et de responsabilité, et s'aideraient mutuellement à mettre en place leurs capacités* (NU, 1997x).

Participation de plus en plus active des grands groupes sociaux

Cette approche d'Action 21 souligne la nécessité de nouvelles formes de participation des *grands groupes sociaux*. Action 21 retient les grands groupes suivants: les femmes, les enfants et les jeunes, les ONG, les collectivités locales, les travailleurs et leurs syndicats, le commerce et l'industrie, les communautés scientifique et technique et les agriculteurs. Au cours de ces cinq années (1992-97), s'appuyant largement sur Action 21, ceux-ci sont devenus progressivement des acteurs à part entière du projet de développement durable. Cette vitalité a été l'une des importantes sources d'encouragements des travaux de la CDD-ONU et a compensé le peu de soutien concret du monde politique à l'égard des engagements de Rio au cours de cette même période. Cet apport est reconnu dans les premières pages du Programme 21 (voir encadré n°5.1).

Encadré n°5.1: Premiers efforts des groupes sociaux pour la mise en oeuvre d'Action 21

Les grands groupes ont montré ce qui pouvait être réalisé grâce à l'engagement, au partage des ressources, au consensus et à la prise en compte des préoccupations et du rôle des collectivités. Grâce aux efforts des autorités locales, Action 21 est en passe de devenir une réalité grâce à la mise en oeuvre des programmes à l'échelon local et d'autres programmes en faveur du développement durable. Dans tous les pays, les organisations non gouvernementales, les établissements d'enseignement, la communauté scientifique et les médias ont sensibilisé l'opinion publique au lien entre l'environnement et le développement et ont organisé des débats autour de cette question. La participation, le rôle et les responsabilités des entreprises et de l'industrie, notamment des sociétés transnationales, sont importants. Des centaines de petites et grandes entreprises ont décidé "d'écologiser" leurs activités. Les travailleurs et les syndicats ont établi des partenariats avec les employeurs et les collectivités pour promouvoir le développement durable sur les lieux de travail. Les populations autochtones sont de plus en plus impliquées dans la prise en charge des questions qui les touchent directement et qui ont trait particulièrement à leurs connaissances et pratiques traditionnelles. Les jeunes et les femmes du monde entier ont joué un rôle décisif dans la sensibilisation des collectivités à leurs responsabilités vis-à-vis des générations à venir. Cela étant, il faut donner aux femmes davantage les moyens de participer au développement politique, social et économique en tant que partenaires à part entière dans tous les secteurs économiques (P 21; 12).

A. Obstacles rencontrés par les grands groupes sociaux

Mais ces efforts ont rencontré, et continuent à rencontrer, une série d'obstacles. Ceux-ci ont été exprimés et longuement discutés lors d'une série de réunions de concertation des délégués à la CDD-5 avec ces grands groupes en avril 1997. Afin de donner une idée des "tendances lourdes" à surmonter par la société civile dans ses efforts de participation, nous avons extrait de ces rapports détaillés et reproduits ci-dessous des exemples concrets de ces obstacles pour chacun de ces grands groupes sociaux. Ces exemples sont repris tels qu'ils ont été formulés par ces derniers¹:

- faute d'avoir accès au crédit, **les femmes** ne peuvent parvenir à l'indépendance financière. En outre, les difficultés d'accès à la propriété foncière ont pour effet non seulement de réduire à néant les perspectives d'indépendance financière des femmes mais également d'entraver l'adoption de pratiques agricoles viables;
- le caractère fermé et bureaucratique de nombreux gouvernements limite l'accès que **les jeunes** peuvent avoir à l'information ainsi que leur participation à la prise de décisions;
- **les populations autochtones** sont souvent en butte à des préjugés ou classées sous le stéréotype du "noble sauvage" qui pratique un mode de vie primitif dans une société incapable d'évoluer. En outre, les populations autochtones sont souvent vues dans une optique réductrice qui ne tient pas compte de leur symbiose avec les écosystèmes dans lesquels elles vivent;
- les gouvernements montrent souvent peu d'intérêt pour la mise en oeuvre d'Action 21. En outre, **les ONG** sont souvent exclues du processus de prise de décisions gouvernementales, notamment dans les pays où celui-ci est rigide et fermé;
- les gouvernements nationaux et les politiques qu'ils mettent en oeuvre constituent parfois les principaux obstacles à l'exécution d'Action 21 au niveau **des autorités locales**. Parmi ces obstacles, on mentionnera le manque d'intérêt et d'attention pour Action 21; l'absence de politiques intégrées en matière de transports; la poursuite de politiques énergétiques non viables; l'absence de mécanismes de perception de droits fiscaux; et l'application des lois sur l'environnement. En outre, les subventions encourageant la poursuite de pratiques non viables posent également des problèmes dans de nombreux pays;
- les gouvernements et d'autres groupes sociaux ont refusé que **les syndicats** participent aux efforts collectifs déployés pour résoudre les problèmes en matière de développement durable;
- beaucoup de **grandes sociétés** ont adopté des principes conformes au développement durable, mais de nombreuses **PME** n'ont pas les moyens de suivre leur exemple. En outre, les impôts et les subventions favorisent souvent des pratiques qui s'opposent à un développement durable;
- bien souvent, il n'y a pas de fonds à consacrer à la recherche. En outre, les questions de développement durable font intervenir des disciplines très

1. *Comptes rendus succincts du groupe de travail de la CDD-5 relatif au point de vue des grands groupes sociaux sur la mise en oeuvre d'Action 21.*

diverses. Or, **les scientifiques** qui sont spécialistes de ces domaines respectifs n'ont pas encore pris l'habitude de travailler ensemble;

- les politiques qui favorisent les cultures commerciales peuvent encourager une agriculture non viable à terme. En outre, l'Organisation mondiale du Commerce et la libéralisation des échanges ont des répercussions négatives pour **les agriculteurs**. Le marché mondial détermine ce qui est produit, qui produit quoi, et qui contrôle la production. La mondialisation de l'économie a également pris la place d'instruments qui permettaient d'assurer la sécurité alimentaire, et écarte les pouvoirs publics de certaines décisions.

Enfin, le Rapport rappelle que certains de ces groupes (notamment des ouvriers) *sont souvent privés de leurs droits, en particulier de la liberté d'association*. Or les mécanismes de participation ne peuvent fonctionner que si ces droits et libertés sont garantis. C'est pourquoi l'une des grandes Conférences importante pour la mise en oeuvre du développement durable est la Conférence sur les Droits de l'Homme qui a formellement rappelé aux gouvernements leurs devoirs de respecter les droits de ces grands groupes (voir annexe A).

B. Rôle et contribution des grands groupes sociaux

Un aperçu de la situation de chaque grand groupe et de leur implication en faveur d'un développement durable est donné ci-dessous.

1. Participation des femmes à un développement durable et équitable

Pauvreté et vulnérabilité

Les femmes souffrent d'inégalités sociales (moindre accès à l'éducation, à l'emploi, au crédit, à la propriété, etc...), qui réduisent leurs chances d'accéder à un statut social correct, égal à celui des hommes. Ces inégalités accentuent leur pauvreté et leur vulnérabilité. *La féminisation de la pauvreté est sans doute moins une question de nombres de femmes pauvres par rapport aux hommes que d'acuité de la pauvreté et de difficultés accrues pour les femmes de sortir de la nasse de la pauvreté*, en raison de ces inégalités/discriminations (PNUD, 1997, p. 69). La CNUED et la Conférence mondiale sur les Femmes (voir annexe A) ont permis d'insister à nouveau sur le rôle de la femme dans la société et dans la réalisation d'un développement durable.

Participation accrue

Dans la plupart des pays, un cadre de promotion de la femme a été introduit. Des efforts importants ont été faits pour éduquer la population en matière d'égalité des sexes. Le but est d'accroître le rôle des femmes dans la prise de décision et leur présence dans les organes de décision. Le *Women's Caucus* a permis aux femmes de participer aux négociations et aux processus de prise de décision à l'échelle internationale. L'ONU s'est donné comme objectif d'atteindre la parité 50/50 de ses effectifs d'ici l'an 2000. Même si les femmes restent sous-représentées dans les structures administratives publiques et privées (seulement 10% des parlementaires dans le monde sont des femmes), ces impulsions ont permis de multiplier le nombre de femmes ayant des postes à responsabilités et participant au gouvernement ces dernières années. Le nombre de femmes ministres a notamment doublé entre 1987 et 1996.

Amélioration de leur niveau d'instruction

Dans cette perspective de promotion de la femme sur la voie du développement durable, l'éducation est primordiale tant pour l'épanouissement personnel, que pour celui des enfants et de la communauté dans laquelle elles vivent. Comme l'écrit l'OMS: *Improvements in female education show high returns in terms of environment, health and development* (OMS, 1997, p. 27). Néanmoins, le nombre de femmes illettrées reste plus élevé que celui des hommes dans les pays en développement (voir partie VI, section D). Dans ces pays, le taux d'alphabétisation des femmes était de 61,7% contre 78,8% pour les hommes en 1995 (voir tableau 3, partie VI) et le taux de scolarisation, qui atteignait 60,3% chez les hommes en 1994, n'était que de 51,6% chez les femmes (PNUD, 1997). Mais les diverses initiatives prises pour hausser le niveau d'éducation des femmes ont fait progresser de près de deux tiers, entre 1970 et 1992, leur taux d'alphabétisation et la scolarisation des filles (aux niveaux primaire et secondaire) dans les pays en développement. Le niveau d'instruction des femmes y a même progressé plus vite que celui des hommes, sauf en Afrique subsaharienne.

2. Rôle des enfants et des jeunes dans la promotion d'un développement durable

L'exploitation des enfants continue

Le manque d'éducation, la pauvreté, la sous-alimentation, la violence, le travail illégal continuent de frapper les enfants. En Afrique et dans les pays les moins avancés, le nombre d'enfants non scolarisés continue d'augmenter. La maltraitance et l'exploitation sexuelle se multiplient tant dans les pays en développement que développés. Ce n'est pas ici l'absence d'instruments juridiques internationaux qui est en cause, mais bien leur application qui fait défaut.

Néanmoins, nombreuses initiatives pour favoriser leur participation

La sensibilisation aux besoins et aux droits de l'enfant s'accroît, comme le montre la ratification par quelque 190 pays de la Convention sur les Droits de l'Enfant (voir annexe A). Plus de 50 d'entre eux ont entrepris de faire régulièrement le point sur son application. Depuis le début des années '90, le nombre d'enfants travaillant en usine ou dans les champs ou errant dans les rues s'est réduit de 20 millions (Education for All, art. n°24, 1996). Depuis la CNUED, des efforts sont aussi déployés pour associer les enfants et les jeunes aux travaux des institutions nationales et internationales (projet *Youth-Inter-sessional*, Forum mondial des jeunes, programme *Green Campus* de l'Institut international de développement durable) afin d'augmenter leur participation et le dialogue avec eux. Des initiatives importantes ont également été prises par les jeunes à tous les niveaux pour favoriser le développement durable: *Children's Forests* au Honduras, *Kids for Coral* à Guam, etc..

Espoir: amélioration du niveau d'instruction

Pour renforcer le rôle des jeunes et leur participation active au développement durable, l'éducation est naturellement un moyen indispensable, recommandé dans Action 21 (voir partie IV, section D). Les nombreuses initiatives menées, notamment par l'UNESCO et par de nombreuses ONG, pour permettre aux enfants de recevoir un enseignement scolaire, ont porté leurs fruits ces dernières années. Entre 1990 et 1995, le nombre d'enfants inscrits dans l'enseignement primaire a augmenté de 50 millions, et le nombre d'enfants (en âge scolaire) non scolarisés qui était en augmentation constante depuis des dizaines d'années, commence à diminuer¹ (Conférence d'Amman, 1996).

1. Il est tombé de 130 millions à 110 millions de 1990 à 1995 (PNUD, 1997).

3. Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés

Marginalité et pauvreté

Dans la plupart des pays où elles vivent, les populations autochtones et indigènes sont moins bien loties et moins respectées que les autres communautés. Leur niveau de pauvreté est généralement plus élevé, leur santé moins bonne, leur éducation plus lacunaire. Et à niveau d'instruction équivalent, ces peuples *font encore souvent l'objet de discrimination sur le marché de l'emploi* (PNUD, 1997, p. 47).

Le renforcement du rôle et des moyens d'actions des populations autochtones est néanmoins en cours depuis la CNUED. La réunion de travail intersessions sur les populations autochtones et les forêts (décembre 1996) a adopté la Déclaration de Leticia. Celle-ci porte essentiellement sur la pleine participation des populations autochtones et appuie la création d'une université autochtone mondiale, dont le personnel et les administrateurs seraient des autochtones.

Participation

La décennie des populations autochtones a été lancée en janvier 1996. Certains gouvernements et organismes des Nations unies ont créé des bureaux se chargeant spécifiquement des questions relatives aux populations autochtones. Une Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones existe, dont les plus importants sont l'autodétermination et les droits fonciers. La communauté autochtone intervient aussi spontanément pour mettre en oeuvre un développement durable: Stratégie Haudenesaunee pour le développement durable dans la région des Grands Lacs au Canada, participation des autochtones au projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones, ainsi qu'à des questions sectorielles comme la biodiversité, le déboisement, la désertification.

Travail d'intégration encore long

Néanmoins, lors du dialogue organisé entre la CDD-ONU et des représentants de ces peuples (NU, 1997bh), ces derniers ont déclaré qu'il est primordial que leur droit à l'autodétermination soit reconnu comme une des conditions du développement durable. Ils ont lancé un appel à la CDD-ONU pour être considérés comme des collectivités humaines, et pas seulement comme des ONG parmi d'autres, et pour être représentés au plus haut niveau dans les organismes des Nations unies. Selon le Département de la Coordination des Politiques et du Développement durable, d'importants obstacles devraient encore être surmontés pour renforcer le rôle et les moyens d'action de ces peuples: manque d'informations sur les programmes et processus nationaux et/ou internationaux qui leur sont accessibles, problème de la langue, manque de réseaux organisés susceptibles de les mobiliser. Les recherches génétiques effectuées sur ces peuples sans leur consentement doivent également être arrêtées.

4. Renforcement du rôle des Organisations non gouvernementales (ONG), partenaires pour un développement durable

Rôle de plus en plus stratégique des ONG

Selon Action 21, les ONG *constituent un réseau mondial qu'il faudra mettre à contribution et renforcer pour appuyer les efforts visant à atteindre (...) les objectifs d'un développement durable* (A21; 27.3). Leur rôle dans l'appui et l'application du développement durable n'a cessé de croître depuis Rio: campagnes de sensibilisation, collaboration entre ONG du Sud et du Nord, coordination avec les organisations internationales et participation accrue aux conseils nationaux de

développement durable et à l'élaboration de projets. Elles développent aussi des formes novatrices de partenariat et d'initiatives, comme l'action relative à la montagne entamée à la CNUED grâce à leurs interventions.

Mais revendications pour une participation plus active et mieux reconnue

Le Conseil économique et social a réexaminé en 1996 les dispositions régissant la participation des ONG et leur a accordé le droit de demander le statut consultatif. Néanmoins, les ONG souhaiteraient des formes de participation plus concrètes, qui leur permettraient d'influencer directement la prise de décisions. Par exemple, lors de la Conférence Habitat II (voir partie III, section F), les ONG ont reçu l'autorisation de participer au débat (ce qui leur avait toujours été interdit dans les autres conférences internationales où elles organisaient séparément leur propre Forum) mais sans droit de vote. Lors du dialogue organisé entre la CDD-ONU et des représentants des ONG, elles ont vivement exprimé leur souhait de voir les mécanismes de coopération entre elles et les pouvoirs publics s'améliorer aux niveaux local, national et international (NU, 1997bi). Elles ont aussi insisté tout particulièrement pour que plus d'attention soit accordée aux impacts du commerce et de sa libéralisation sur un développement durable. Le rôle des ONG s'amplifie donc manifestement. De plus en plus d'informations et de services spécialisés de grande qualité leur sont demandés. Mais il peut être considéré comme regrettable que cela ne s'accompagne pas d'une augmentation équivalente de l'appui technique, politique et financier de la part des gouvernements et organisations internationales pour garantir la qualité de cette participation.

5. Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21

Rôle de proximité fondamentale

Les collectivités locales jouent un rôle clé dans la mise en oeuvre d'un développement durable à l'échelle des citoyens. Elles sont en effet proches des individus et ont d'importantes responsabilités sur les plans social, économique et environnemental (en matière d'infrastructures économiques, sociales et environnementales, de réglementations environnementales, et de surveillance de l'application des politiques nationales et internationales, etc.). Les programmes d'"Action 21 Local" permettent aux collectivités locales de s'impliquer réellement dans la réalisation d'un développement durable et de mieux en cerner les enjeux. Ces programmes rencontrent un franc succès: fin novembre 1996, plus de 1800 étaient déjà mis en oeuvre dans 64 pays (ICLEI, avril 1997, p. 7). Ils renforcent les liens entre les divers services des municipalités, qui sont souvent très fragmentés, voire considérés comme rivaux. Une étude du ICLEI est en effet arrivée à la conclusion que *The greatest impact of Local Agenda 21 during its first years has been to reform the process of governance at the local level so that the key requirements of sustainable development can be factored into local planning and budgeting* (ICLEI, avril 1997, p. 7).

Intégration croissante des diverses initiatives au plan local

Les autorités locales créent aussi de nouveaux mécanismes pour coopérer avec les organismes internationaux, notamment avec ceux des Nations unies, comme, par exemple, la création du WACLAC (World Assembly of Cities and Local Authorities Co-ordination), l'Assemblée mondiale des villes et des autorités locales. Elles participent également à d'autres projets de développement durable, tels le programme des villes concernant les changements climatiques, le Programme de l'OMS sur la Santé des Villes, et sont très actives dans le domaine des établissements humains (suivi d'Habitat II, voir annexe A).

Le CSD-V conclut dans son analyse qu'un *appui économique et technique des gouvernements* aux collectivités locales est nécessaire *pour maintenir et développer ce processus* (c'est-à-dire les Programmes Action 21 Local) *si concluant*. Et des représentants des autorités locales ont vivement insisté lors de leur rencontre avec la CSD pour que des partenariats adéquats soient établis entre les administrations locales et les gouvernements.

6. Renforcement du rôle des travailleurs et de leurs syndicats

Implication accrue

Les syndicats, par le biais de leurs actions sur les lieux de travail, représentent un levier important pour soutenir la mise en pratique d'un développement durable dans les entreprises, ainsi que pour sensibiliser les travailleurs aux enjeux d'un tel mode de vie. Leur intérêt pour le développement durable s'est accru depuis Rio, ce qui transparaît dans les structures de concertation sociale. D'après le Département de la Coordination des Politiques et du Développement durable, les travailleurs et syndicats participent de plus en plus aux travaux de la CDD-ONU. Un nombre croissant de syndicats sont convaincus que le développement durable peut permettre de créer des emplois, tout en protégeant les systèmes sociaux. Ils essaient en conséquence de faire passer le message et d'initier les travailleurs au développement durable.

Quelques initiatives ont été prises pour inclure les questions de développement durable dans les accords avec le patronat. Les syndicats ont aussi entrepris une vaste gamme d'activités sur l'harmonisation et la normalisation de l'écoétiquetage. Tous ces efforts sont loin d'être suffisants. Ils doivent donc être poursuivis. Lors du dialogue entre la CDD-ONU et des représentants des travailleurs et syndicats, ces derniers ont en effet mis l'accent sur la nécessité d'élargir la prise de conscience des relations entre développement durable et lieu de travail, et ont exprimé leur volonté de participer davantage aux travaux des organes de décision (NU, 1997az).

Mais droits d'expression et d'association encore bafoués

Le rapport du Secrétaire général signale cependant qu'il reste primordial de défendre le droit du salarié à la liberté d'expression et son droit à l'association, car nombre de travailleurs, ayant voulu promouvoir un développement durable, ont été menacés de mort.

7. Renforcement du rôle du commerce et l'industrie

Rôle-clé tant aux niveaux économique, que social et environnemental

Action 21 souligne aussi l'importance des rôles du commerce et de l'industrie sur la voie d'un développement durable. Tout d'abord, leurs activités *contribuent principalement à accroître la prospérité, objectif majeur du processus de développement* (A21; 30.1). Ensuite, les entrepreneurs peuvent, grâce à l'application de techniques de production plus propres, contribuer significativement à la protection de l'environnement. Le rapport du Secrétaire général signale que les entreprises sont de plus en plus conscientes de la nécessité de mener des activités viables à long terme et qu'elles s'engagent davantage à poursuivre *leurs activités de manière éthique et responsable*. Le Conseil mondial des Entreprises pour un Développement durable, fondé en 1995, sensibilise et aide les entreprises à s'orienter vers un développement durable (voir encadré n°5.2). La Chambre de Commerce

international (CCI) a établi une Charte des entreprises pour un développement durable, à laquelle plus de 2500 sociétés ont déjà adhéré. Cette organisation encourage aussi *l'adoption de politiques relatives à l'éco-étiquetage, la gestion des déchets, la diversité biologique et les changements climatiques, et a mis au point un dossier consacré à la gestion de l'environnement à l'intention des entreprises* (NU, 1997b). La production de biens et services écologiques fait partie des secteurs qui enregistrent et enregistreront une croissance rapide, comme l'indique une étude de la Commission européenne, *real growth in EU-eco-industries is expected to outstrip growth in the rest of the economy over the next five years* (Commission européenne, 1994, p. i).

Encadré n°5.2: Conseil mondial des Entreprises pour un Développement durable (CMEDD)

Le CMEDD est né en janvier 1995 de la fusion entre le Conseil des Entreprises pour un Développement durable et le Conseil mondial de l'Industrie pour l'Environnement. Il réunit 122 entreprises internationales qui partagent une vision commune de l'environnement et des principes de croissance économique et de développement durable. Ce Conseil entend sensibiliser les milieux d'affaires et de l'industrie à l'environnement et au développement durable, et a l'intention de devenir leur point de référence en la matière. Ses objectifs sont de développer une coopération plus étroite entre entreprises, gouvernements et toutes autres organisations touchant à l'environnement et au développement durable, ainsi qu'encourager la gestion et l'investissement environnemental et social responsable. Ses principaux domaines de réflexion et d'action sont le commerce et l'environnement, le climat et l'énergie, les modes de consommation et de production durables, les ressources naturelles, les marchés financiers et l'éco-efficacité.

Mais critères de durabilité encore proportionnellement trop peu intégrés

Malgré ce foisonnement d'initiatives, la proportion d'entreprises ayant intégré des critères de durabilité dans leur gestion, reste faible. Un Comité des ONG, qui s'est intéressé au comportement des sociétés transnationales, a conclu que *le commerce et l'industrie sont en général devenus plus soucieux de rentabilité écologique et de l'environnement. Mais il fait observer qu'il y a beaucoup de sociétés pour lesquelles la pression de l'opinion et la réglementation sont encore loin d'être superflues, et dont le comportement devrait être modifié à grand renfort d'incitations des pouvoirs publics* (NU, 1997x) Le rapport recommande que plus de publicité soit faite autour des *initiatives heureuses* mises en place par le secteur privé, et que la CDD-ONU s'intéresse davantage à ce grand groupe dans son futur programme de travail.

8. Communautés scientifiques et techniques

L'intégration des communautés scientifiques et techniques dans les projets de développement durable, recommandée par Action 21, est de plus en plus fréquente et mieux acceptée. Par exemple, les travaux des réseaux CIUS, Comité international des Unions scientifiques et UICN, Union internationale pour la Conservation de la Nature et des ses ressources, enrichissent depuis des dizaines d'années la réflexion sur les rapports entre environnement et développement (NU, 1997be).

Problèmes: manque de moyens, diffusion de l'information et diminution du nombre de scientifiques

Cependant, les scientifiques rencontrent encore de nombreux obstacles dans leur travail sur le développement durable: manque de fonds à consacrer à la recherche, communication difficile entre les différentes disciplines scientifiques, manque de capacités scientifiques nationales dans les pays en développement,

diffusion insuffisante d'information vers le grand public et les décideurs. Des représentants de cette communauté ont exprimé, lors du dialogue avec la CSD, leur souhait de voir ces problèmes résolus. Deux tendances inquiétantes sont également constatées: une baisse du nombre de scientifiques et d'élèves inscrits en sciences exactes de la nature et du vivant, ainsi que l'expatriation des scientifiques des pays en développement vers les pays développés.

9. Renforcement du rôle des agriculteurs

Nombreuses initiatives pour une agriculture plus durable

Les agriculteurs sont depuis longtemps les gardiens d'une grande partie des ressources de la terre, et doivent selon Action 21, être au centre des mesures prises pour instaurer une agriculture durable (...) (A21; 32.2.). Ils deviennent plus conscients de leurs responsabilités en matière d'environnement et se préoccupent davantage de l'impact environnemental de leurs activités. Ils ont formé de nombreuses associations et travaillent activement, indépendamment ou en collaboration avec les gouvernements ou organisations internationales, pour promouvoir des pratiques agricoles écologiquement viables et renforcer la sécurité alimentaire. Par exemple, dans les pays en développement, de nombreuses organisations travaillent avec des communautés rurales pour les aider à être moins tributaires de produits chimiques, à se constituer des stocks, etc.

Mais plusieurs obstacles...

Néanmoins, des obstacles continuent d'empêcher les agriculteurs d'investir dans leurs terres et de s'adapter aux contraintes subies par l'environnement. D'après la FAO, le processus de réforme agraire n'est pas efficace, car il ne cible pas les groupes de paysans sans terres. Le désengagement de l'Etat dans le secteur agricole rend nécessaire une collaboration accrue entre organismes internationaux et agriculteurs pour promouvoir une agriculture durable. *En raison de l'insuffisance du revenu agricole net, les agriculteurs sont forcés de raisonner à court terme et ne peuvent pas prendre en considération les effets à long terme de leurs activités.* Ce problème a été soulevé lors du dialogue entre représentants des exploitants agricoles et représentants gouvernementaux lors de la CDD-5 (NU, 1997bj). Considérant que la libéralisation des échanges a des répercussions négatives sur leurs activités, surtout sur celles des petits agriculteurs, ils ont également recommandé à la CDD-ONU, lors de ce débat, d'étudier les impacts sur l'agriculture durable, des accords internationaux relatifs aux droits de propriété intellectuelle, au régime d'occupation des sols et à la législation sur les semences.

C. Inflexions récentes dans la voie d'un développement durable

Conviés à participer aux travaux des organisations internationales et/ou nationales, les grands groupes sociaux ont donc aussi, de leur propre initiative, mené des actions contribuant à un développement durable, tout particulièrement dans la mise en oeuvre de Programmes d'Action 21 Local". Un signe encourageant à cet égard est l'élaboration de directives et de structures institutionnelles en nombre croissant, offrant le cadre nécessaire pour une participation accrue et effective de ces groupes à la conception, à l'exécution et au suivi des projets des organismes internationaux.

Selon le secrétariat, la demande de directives claires concernant la participation de ces groupes aux activités opérationnelles de l'ONU est en hausse. La partici-

pation se renforcera donc probablement à l'avenir. A cette fin, les gouvernements devraient poursuivre les efforts pour impliquer chacun de ces groupes davantage dans les processus de décisions et leur octroyer des moyens financiers accrus. Le Programme 21 n'a pas suivi le secrétariat jusque là, mais il a néanmoins insisté sur la nécessité d'adopter des *dispositions qui permettent de fonder sur la coopération leurs contributions respectives aux travaux de la CDD-ONU* (voir encadré n°5.3). Cette résolution permettra peut-être de mieux canaliser les contributions des grands groupes aux prochaines sessions et de voir ainsi les travaux converger sur des décisions plus précises et de plus grande portée.

Encadré n°5.3: Collaboration future entre la CDD-ONU et les Grands Groupes Sociaux

Au vu de l'expérience qu'elle a acquise durant la période 1993-1997, la CDD-ONU devrait multiplier les échanges avec les représentants de certains grands groupes sociaux, en organisant notamment davantage de séances de concertation et de tables rondes consacrées à des thèmes précis et en mettant davantage à profit ces rencontres. Les groupes en question pourraient contribuer pour beaucoup à la réalisation, la gestion et la promotion du développement durable ainsi qu'à l'application d'Action 21. Ils sont invités à adopter des dispositions qui permettent de fonder sur la coopération leurs contributions respectives aux travaux de la Commission. Vu le programme de travail de la Commission, ces apports pourraient être le fait des groupes suivants:

- *scientifiques et chercheurs qui pourraient aider à mieux saisir les interactions existant entre l'activité humaine et les écosystèmes naturels et à mieux comprendre les méthodes qui permettraient de gérer les systèmes mondiaux de manière durable;*
- *femmes, enfants, jeunes, populations et communautés autochtones, organisations non gouvernementales, autorités locales, travailleurs, syndicats et agriculteurs, qui pourraient contribuer à l'élaboration, la promotion et la mise en commun de stratégies, politiques, pratiques et procédés efficaces à même de faciliter le développement durable;*
- *milieux d'affaires et groupes industriels qui pourraient contribuer à l'élaboration, la promotion et la mise en commun de pratiques performantes en matière de développement durable, aider à responsabiliser les sociétés privées et les inciter à rendre des comptes (P 21; 133.e).*



Bilan relatif aux moyens d'exécution d'Action 21

Cette sixième partie est consacrée à l'évolution des moyens mis en oeuvre pour s'orienter vers un développement durable. Ces moyens, repris dans Action 21, sont les ressources et mécanismes financiers, les transferts de techniques écologiquement rationnelles, la science, la promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation, et les instruments et mécanismes juridiques internationaux¹. Pour chacun de ces moyens d'exécution, la description commence par les grandes tendances observées et se poursuit par l'analyse des résultats du Sommet +5.

A. Ressources et mécanismes financiers

Encadré n°6.1: Action 21 et les ressources et mécanismes financiers

Il est de l'intérêt commun de tous les pays y compris des générations futures, de doter les pays en développement de moyens efficaces, notamment de ressources financières et de technologie (...) (A21; 33.3). Action 21 recommande à cette fin d'identifier les moyens de fournir des ressources financières "nouvelles et supplémentaires"^a (A21; 33.11) permettant de mettre en oeuvre un développement durable. Les pays développés réitèrent, dans ce document, leur engagement à consacrer 0,7% de leur PIB à l'APD et, si ce n'est pas déjà chose faite, acceptent de renforcer leurs programmes d'aide pour atteindre ce chiffre aussitôt que possible et donner rapidement et effectivement suite à Action 21 (A21; 33.13). Comme mécanismes et sources de financement, les banques et fonds de développement multilatéraux, les institutions spécialisées compétentes (les autres organismes des Nations unies et les autres organisations internationales), les organismes multilatéraux pour la création de capacité et de coopération technique, les programmes d'aide bilatérale, l'allègement de la dette et le financement privé (A21; 33.14) sont autant de moyens mis en évidence. Action 21 insiste aussi sur la recherche de mécanismes de financement novateurs. Enfin, il souhaite que soient quantifiées les ressources financières nécessaires à l'application effective des décisions et recommandations de la CNUED.

a. Le terme "new and additional" resources est utilisé pour insister sur un double engagement: celui de consacrer une part croissante de l'aide publique au développement à des projets de développement durable et celui d'augmenter l'enveloppe globale de l'aide publique au développement et des autres sources financières, afin de ne pas empiéter sur d'autres projets.

1. Action 21 comprend également trois autres catégories de moyens d'exécution: les mécanismes nationaux et la coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement (chap. 37), les arrangements institutionnels internationaux (chap. 38) et l'information pour la prise de décision (chap. 40). Ces questions sont évoquées en divers endroits de la présente publication sans qu'aucune section ne leur soit spécifiquement consacrée. Par exemple, les annexes A et B traitent de certains instruments (*Grandes Conférences des Nations unies*) et moyens (*Indicateurs pour la Prise de Décision*) internationaux pour le développement durable qui sont évoqués à plusieurs reprises dans les diverses parties de la publication.

Grandes tendances

Les tendances lourdes observées en matière de financement, ainsi que l'irritation croissante enregistrée sur cette question dans le cadre des négociations depuis Rio, ont fait l'objet d'un commentaire général dans la partie II, section A.2.c.

Ces tendances, présentées ci-dessous, varient selon la source et le type de financement. Cette section décrit les tendances actuelles en matière de financement: le financement extérieur vers les pays en développement, les sources de financement interne, et les mécanismes financiers internationaux. Elle se termine par les principaux résultats du Sommet +5.

1. Tendances relatives aux flux financiers vers les pays en développement

Au cours des années '90, la structure des flux financiers vers les pays en développement a connu un changement profond. L'aide publique au développement (APD), qui en 1990 était la source majeure de fonds (57 milliards USD) a été supplantée par l'investissement privé. En 1996, l'aide publique au développement n'atteignait plus que 44 milliards USD alors que l'investissement privé s'élevait à 234 milliards USD (NU, 1997b).

a. L'Aide Publique au Développement (APD)

L'objectif officiel de niveau d'APD confirmé à la CNUED (i.e. atteindre 0,7% du PIB) n'a pas été respecté par les pays, à quelques exceptions près (Pays-Bas, Danemark, Norvège et Suède). Les montants alloués à l'APD ont régressé tant en terme absolu qu'en terme relatif. Le rapport global entre l'APD et le PIB des pays de l'OCDE est ainsi passé de 0,34% en 1992 à 0,27% en 1995 (NU, 1997ay), plaçant les pays n'ayant pas accès à d'autres sources de financement dans des situations désastreuses.

Le rapport du Secrétaire général (NU, 1997ag) consacré à l'analyse des flux et de la répartition de l'APD allouée par les donateurs membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE¹, et par les institutions multilatérales relève les tendances suivantes en matière de destination de l'aide publique:

- une augmentation de la part de l'aide octroyée sous forme bilatérale et, dans une moindre mesure, multilatérale à la protection de l'environnement, à la gestion des ressources naturelles, aux services sociaux de base, ainsi qu'à la protection de l'atmosphère;
- une baisse de la part de l'aide octroyée sous forme bilatérale, aux questions économiques et sociales;
- une progression de l'aide accordée aux petits Etats insulaires pour la protection des mers et océans.

1. Le CAD est constitué de 21 membres, qui sont Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, et de la Commission des Communautés Européennes.

Néanmoins, un accord est intervenu pour reconstituer le fonds de l'Association internationale de Développement (IDA), organe de prêts de la Banque mondiale distribuant des ressources financières à des conditions privilégiées. Signalons aussi que la Banque mondiale a accordé une part croissante de ses prêts à des projets de développement durable.

b. Les capitaux privés étrangers

Les capitaux privés (excepté les crédits à l'exportation), consentis aux pays en développement par les pays membres du CAD de l'OCDE ont été en moyenne de 126 milliards USD par an de 1993 à 1995, contre 60 milliards USD par an de 1990 à 1992 (NU, 1997y). Ainsi la proportion de ces capitaux dans l'ensemble des ressources consenties par les pays membres du CAD aux pays en développement est passée de 41% en 1990 à 66,4% en 1995 (NU, 1997y).

Investis précédemment sous la forme de prêts commerciaux, ces capitaux privés ont été placés en investissements directs étrangers et en investissements de portefeuille. Les investissements directs étrangers effectués par les pays membres du CAD sont considérés comme plus stables et plus fiables que les investissements en portefeuille. Néanmoins, ces deux types de capitaux augmentent la vulnérabilité des économies des pays en développement, étant donné leurs risques élevés de fluctuation. De plus, ces investissements restent très concentrés dans les pays à revenu intermédiaire d'Amérique Latine et d'Asie de l'Est; et leur impact sur le développement durable est difficile à déterminer.

c. Les programmes d'allègement de la dette

Plusieurs pays à revenus moyens ont enregistré une nette amélioration de leur situation d'endettement grâce aux divers programmes d'allègement de la dette mis en place, tels le système des bons Brady¹ et les conversions de dettes². Certains pays d'Asie de l'Est ont même eu à nouveau accès au marché international des capitaux. Cependant, la charge de la dette des pays pauvres très endettés s'est encore alourdie. A cet égard, la Banque mondiale et le FMI mènent actuellement une action innovatrice: *L'Initiative pour alléger l'endettement des Pays pauvres très endettés (PPTE)*. Selon cette Initiative, la Communauté internationale s'engage à réduire à des niveaux soutenables la dette d'un pays éligible, qui préalablement doit, pendant 3 ans, mener à bien un programme d'ajustement macro-économique et de réforme politique structurelle. La nouveauté de cette initiative est de reposer sur le principe suivant: *Tous les principaux créanciers, bilatéraux et multilatéraux, d'un pays donné devraient coopérer et coordonner leurs contributions à l'allègement de sa dette* (NU, 1997y). Cette initiative concerne 41 pays parmi les plus pauvres et les plus lourdement endettés. Son coût est estimé entre 5,6 et 7,7 milliards USD et serait réparti entre les créanciers multilatéraux (57%), bilatéraux (41%) et privés (2%).

1. Les bons Brady sont des obligations de long terme présentant des conditions plus avantageuses que sur le marché ("discounted"). Elles ont été mises en place pour restructurer la dette souveraine des pays fortement endettés.
2. Les conversions de dette consistent à échanger une créance libellée en devises étrangères contre un engagement précis. Il peut s'agir d'investissements favorables à l'environnement ("debt-equity swaps"), d'investissements en actifs ("debt-equity swaps"), de la fourniture de matières premières ou d'exportations ("debt-commodity swap" ou "debt-export swap"), de monnaie locale ("debt-peso swaps").

2. Tendances relatives à la mobilisation des ressources internes

Les principales techniques de mobilisation de ressources internes sont l'élimination de certains subsides, les réformes fiscales, les instruments économiques, la mobilisation de ressources venant du secteur privé et les fonds nationaux pour l'environnement. Ces divers mécanismes permettent de financer ou d'inciter financièrement à la réalisation de projets de développement. De nombreuses études tentent de déterminer quels sont les instruments les plus efficaces en fonction du but recherché et des spécificités nationales. Un important Colloque¹, qui s'est tenu à Santiago au Chili en 1997, a fait le bilan de ces recherches ainsi que des expériences et initiatives concrètes que plusieurs gouvernements avaient déjà menées en la matière. Nous reprenons brièvement les conclusions de ce colloque ci-dessous pour ces principaux mécanismes financiers.

a. Les subsides

Dans leur forme actuelle, beaucoup de subsides sont très dommageables sur les plans social, économique et environnemental, et atteignent des montants considérables: *Environmentally damaging and economically distortionary subsidies are estimated to range between 0,5 and 1,00 trillion dollars per year, divided roughly equally between developed and developing countries* (United Nations, 1997b, p. 55). Il s'agit principalement des subsides à l'agriculture et aux transports routiers dans les pays développés, et des subsides à l'énergie et à l'eau dans les pays en développement. Un nombre croissant de pays, tant développés qu'en développement, les réduit, voire les supprime. Dans les pays en développement, les subsides à l'énergie ont été réduits de 30 à 50% au cours des 5 dernières années; les subsides relatifs à l'eau, ainsi qu'aux pesticides et aux engrais sont également restreints (United Nations, 1997b, p. 56). Dans les pays de l'OCDE, le rapport du Secrétaire général signale que *les subventions aux activités agricoles* et celles à la *production de charbon préjudiciables à l'environnement* sont progressivement réduites (NU, 1997y).

b. Les systèmes fiscaux

Dans de nombreux pays, la fiscalité ne concourt généralement pas à la poursuite des objectifs d'un développement durable. Une réforme fiscale permettrait néanmoins de dégager de nouvelles ressources permettant de financer des projets de développement durable et d'inciter des comportements de consommation et de production plus soutenables. Dans les pays en développement et les économies en transition, le rapport entre recettes fiscales et PIB est généralement faible et le système fiscal inefficace, ce qui laisse entrevoir l'espace pour une réforme fiscale qui dégagerait des ressources fiscales supplémentaires à affecter à des projets de développement durable. Dans les pays industrialisés, une réforme "verte" du système fiscal permettrait surtout d'améliorer l'efficacité économique et la soutenabilité environnementale sans augmenter pour autant la totalité des prélèvements fiscaux. Des études² ont en effet montré qu'une diminution de la taxation

1. Le rapport de ce colloque s'intitule: *Finance for Sustainable Development*, ONU, New-York, 1997.

2. Comme celle de Shackleton R., M. Shelby A., Cristofaro R., Brinner et al (1992), *The efficiency Value of Carbon Tax Revenues*, United States Environmental Protection Agency, dans United Nations (1997d), p. 60.

des revenus du travail compensée par une augmentation des taxes environnementales offrait un double dividende: une augmentation du PIB et une réduction de la pollution de l'environnement, contribuant ainsi au bien-être de la population. La Suède a mené une telle réforme en 1991 qui a rencontré un large succès, et d'autres pays, comme la Hongrie, la République tchèque envisagent également ce type de réforme (NU, 1997d).

c. Les instruments économiques

Les instruments économiques peuvent contribuer au financement du développement durable de deux manières: d'une part, ils peuvent inciter à réduire les activités préjudiciables à l'environnement, d'autre part, ils peuvent accroître les revenus disponibles pour financer des projets de développement durable. Les principaux instruments économiques sont les taxes sur les émissions et les intrants polluants, les taxes sur les ressources, les taxes sur les produits, les redevances, et les permis d'émission négociables. Ils utilisent les mécanismes de marché pour effectuer un transfert financier entre les pollueurs et la collectivité, dans le but d'intégrer les dimensions économique et environnementale des activités de consommation et de production de la société.

Selon l'OCDE, ces instruments présentent un certain nombre d'avantages par rapport aux réglementations traditionnelles: *meilleur rapport coût-efficacité, plus grande souplesse d'application, plus d'efficacité lorsque le nombre de pollueurs est important, incitation permanente à réduire la pollution, source de revenu potentielle* (OCDE, 1996, p. 9). De nombreux pays mettent petit à petit en oeuvre ces instruments: *Entre 1987 et 1993, leur nombre s'est accru de 25 à 50% selon les pays* dans 14 Etats membres de l'OCDE (OCDE, 1996, p. 9). Les taxes sur les intrants (énergie) ou sur les produits et les systèmes de dépôt-consignation sont les instruments les plus utilisés. Mais les effets incertains des instruments économiques sur la répartition des revenus et la compétitivité en limitent encore l'utilisation. Or, des études faites pour les pays de l'OCDE montrent que: *les instruments économiques influent sur le comportement des pollueurs et des utilisateurs dans le sens voulu et que, en règle générale, on peut atténuer les effets indésirables des instruments économiques en ayant recours à d'autres moyens d'action*. Elles montrent aussi que: *les systèmes de répartition peuvent contribuer à protéger les industries d'une perte éventuelle de compétitivité internationale qui résulterait de l'application d'instruments économiques* (NU, 1997y).

d. Les normes et les initiatives du secteur privé

Le secteur privé joue un rôle croissant dans le financement des investissements favorisant un développement durable. Au sein de l'entreprise, la définition de standards environnementaux de gestion, tels la norme ISO 14 000 (International Standard Organization) au niveau international ou la norme EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) au niveau européen, l'application d'écolabels, les systèmes de gestion environnementale, permettent d'inciter les entrepreneurs à tenir compte des facteurs environnementaux dans la poursuite de leurs activités. Ils permettent aussi d'affiner progressivement les critères de "durabilité" des activités issues de ces investissements.

D'autres initiatives révèlent l'intérêt croissant porté par le secteur privé pour ce mode de développement. Le Conseil mondial des Entreprises pour un Développement durable a été fondé pour promouvoir l'instauration d'un développement durable dans les entreprises (voir encadré n°5.2). Dans le domaine de la finance, certaines institutions proposent à leurs clients des fonds d'investissements privés "Greenfunds", qui investissent uniquement leurs capitaux dans des entreprises responsables sur les plans social et environnemental. D'autres moyens permettent également d'accroître la contribution du secteur privé à un développement durable: l'élimination des obstacles à la participation du secteur privé à la fourniture et à la gestion des infrastructures et services publics, les partenariats entre secteur privé et public, les accords de cofinancements, et les *joint-ventures*. Le rapport du colloque de Santiago recommande la mise en place de tels moyens. Notons, enfin, que la privatisation d'entreprises publiques se serait déroulée dans des conditions plus équitables et plus acceptables qu'auparavant: *In terms of the privatization trend, it is important to note its global nature and the advancement of innovative approaches in the 1990's that made privatization socially more equitable and politically more acceptable* (NU, 1997b, p. 65).

e. Les Fonds nationaux pour l'Environnement (FNE)

Certains fonds ont une affectation spéciale à des objectifs de promotion et de préservation de l'environnement. Ils sont d'ordinaire alimentés par des taxes environnementales, des contributions budgétaires ou des conversions de dette en nature (*debt-equity swaps*). En principe, ces fonds ne devraient pas collecter de nouvelles ressources financières; cependant l'expérience a montré qu'ils avaient mobilisé dans plusieurs cas des ressources additionnelles, par le biais de transferts internationaux ou d'apports supplémentaires du public. Un nombre croissant de pays mettent en place ce type de fonds: plus de 20 pays en développement en ont établi un, ainsi que la plupart des économies en transition.

3. Tendances relatives aux mécanismes financiers internationaux

Les Fonds internationaux pour l'Environnement, le Fonds pour l'Environnement mondial (voir encadré n°6.2) et le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal, quoi qu'en soit encore modestes au niveau des montants qu'ils drainent, ont fonctionné de façon satisfaisante depuis la CNUED.

Les programmes d'exécution conjointe ont été mis en place à la suite de la CNUED dans le contexte de la Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements climatiques. Ces programmes constituent une phase pilote dont l'objectif est de mieux comprendre les conditions dans lesquelles la mise en oeuvre conjointe pourrait plus tard fonctionner (voir définition de ces programmes dans l'encadré n°7.2). Des projets pilotes relatifs à de tels programmes ont rencontré un succès notable et mobilisé des montants substantiels. En juillet 1996, 17 pays avaient lancé ou proposé un tel programme, et 32 projets, principalement en Amérique centrale et en Europe de l'Est, avaient reçu l'approbation bilatérale officielle¹.

Encadré n°6.2: Descriptif du Fonds pour l'Environnement mondial (FEM)

Le FEM a été établi en 1991 suite à une résolution de la Banque mondiale pour financer des projets visant à protéger l'environnement. Ce mécanisme apporte la différence entre le coût d'un projet dans lequel la dimension environnementale est prise en compte, et le coût d'un projet alternatif que le pays aurait entrepris en l'absence de considérations environnementales. Il octroie des ressources aux pays en développement et aux économies en transition, pour des projets de quatre catégories: ceux traitant du changement climatique, de la diversité biologique, des eaux internationales, et de la dégradation de la couche d'ozone. Les activités relatives à la dégradation des terres comme la désertification et la déforestation sont aussi susceptibles de bénéficier de l'aide du FEM quand ils sont liés à l'un de ces quatre domaines d'activités. Ses programmes sont gérés par l'UNDP, l'UNEP et la Banque mondiale.

Constitué au départ comme programme pilote, il fut nécessaire de restructurer le FEM, à la suite des demandes croissantes qui ont suivi la CNUED et les nouvelles conventions sur le climat et la biodiversité, lesquelles nommèrent le FEM comme leurs mécanismes financiers intérimaires. Le fonds, alimenté tant par les pays donateurs que par les pays bénéficiaires, a alors reçu en 1994 un engagement de 2 milliards USD couvrant une période de 3 ans. Depuis sa création, le fonds a déjà permis de financer 220 projets. Fin 1996, les engagements du FEM s'élevaient à 1,33 milliards USD, auxquels s'ajoutent 3,3 milliards USD de cofinancements (The Global Environment Facility: a Self-Assessment, GEF). Signalons aussi que les ONG ont reçu le statut d'observateur aux réunions du Conseil du FEM. Leur présence permet d'assurer une plus grande transparence aux décisions de ce dernier.

Certaines taxes internationales dont les recettes pourraient être affectées à des projets de développement durable sont à l'étude. Il s'agit de la taxe Tobin sur les spéculations financières, de la taxe internationale sur le transport aérien (voir partie IV, fin de la section D) et de la taxe sur le carbone. Mais, comme les pays répugnent en général à perdre leur souveraineté en matière fiscale, un accord sur l'application de tels instruments paraît encore très difficile à atteindre.

Comme conclusion générale de ces diverses tendances, le rapport du colloque de Santiago indique que l'aspect qualitatif des investissements financiers s'est amélioré, mais que malheureusement les montants financiers consacrés à des projets de développement durable n'ont quantitativement pas atteints les objectifs fixés à Rio. Il ajoute: *To sum up, the record of the past five years can be best described as a mixture of unfulfilled expectations, unexpected developments and promising changes* (United Nations, 1997b, p. 69).

4. Bilan et engagements politiques dans le Programme 21

Tendances relatives au financement extérieur

Le principal progrès enregistré en juin 97 depuis la Conférence de Rio en matière de moyens de financement est *la création, la restructuration, le financement et la reconstitution des ressources du Fonds de l'Environnement mondial (FEM)*; mais *les moyens restent insuffisants par rapport aux objectifs* (P21; 13) et le *Programme 21* rappelle que *la fourniture de ressources financières dont le niveau soit à la fois élevé et prévisible* (P21; 17) est l'un des *aspects essentiels de la mise en oeuvre d'Action 21*. Côté

1. Pour plus de détails et des exemples de ces programmes pilotes voir ONU/DPCSD/DSD, *Finance for Sustainable Development: the Road Ahead*, 1997, p. 49.

flux financiers, le *Programme 21* constate une augmentation sensible des flux de capitaux privés des pays industrialisés vers un petit nombre de pays en voie de développement (P21; 19) mais cela n'efface en rien le problème de la dette (voir encadré n°6.3).

Encadré n°6.3: Le problème de la dette

Le problème de la dette demeure un obstacle majeur au développement durable de nombreux pays en développement. S'il est vrai que nombre de pays à revenu intermédiaire^a ont vu leur situation s'améliorer dans ce domaine, il importe de régler les problèmes des pays pauvres lourdement endettés qui continuent de subir le fardeau écrasant de la dette extérieure. L'initiative prise récemment par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) en faveur de ces pays pourrait contribuer à résoudre ce problème en coopération avec les pays créanciers. Cela étant, la Communauté internationale doit déployer de nouveaux efforts pour alléger le fardeau de la dette qui constitue un obstacle au développement durable (P 21; 20).

- a. Pays ayant un PNB par habitant situé entre 786 et 9.655 USD, comme le Maroc, la Roumanie, la République tchèque, l'Afrique du Sud (Atlas de la Banque mondiale, 1997).

La section relative aux Ressources et Mécanismes financiers (P21; 76 à 87) fut particulièrement difficile à négocier. C'est le cas des premières et dernières phrases du paragraphe 77. Ce paragraphe reconnaît que la tendance de l'aide publique à la baisse est une source de préoccupation et lance un appel à une intensification des efforts pour renverser cette tendance. Malgré les efforts européens (voir Partie II, section A.3.a), il fut impossible d'obtenir de l'ensemble des pays du Nord un véritable engagement en ce sens. Mais l'évocation que fait le texte des pays (européens) ayant satisfait et dépassé l'objectif de 0,7% montre bien qu'il ne s'agit pas seulement d'une utopie. Ce paragraphe est donc un tout petit pas en avant par rapport au texte d'Action 21. Il le reprend, d'ailleurs, abondamment tout en rappelant l'importance de l'APD dans la lutte contre la pauvreté et pour la protection de l'environnement et en soulignant sa complémentarité et son rôle catalyseur de croissance économique (voir encadré n°6.4).

Encadré n°6.4: Renverser la tendance à la baisse du pourcentage des PNB consacré à l'APD

Pour les pays en développement, notamment les pays d'Afrique et les pays les moins avancés, l'APD demeure une source majeure de financement extérieur, sans laquelle ces pays ne pourraient assurer la mise en oeuvre rapide et effective d'Action 21, et elle ne peut généralement pas être remplacée par des capitaux privés. Les pays devraient donc honorer l'engagement qu'ils ont pris d'atteindre l'objectif convenu par l'ONU de consacrer dès que possible 0,7% de leur PNB à l'APD. A ce propos, l'actuelle tendance à la baisse du pourcentage du PNB alloué à l'APD ne laisse pas d'être préoccupante. Il faut intensifier les efforts visant à la renverser, compte tenu de la nécessité de renforcer la qualité et l'utilité de l'APD. Dans un esprit de coopération mondiale tous les pays devraient s'attaquer aux causes profondes de cette diminution. Des stratégies devraient être mises au point pour accroître l'aide que les donateurs apportent aux programmes d'assistance et redonner vie aux engagements qu'ils ont pris à la CNUED. Certains pays ont déjà atteint ou dépassé l'objectif convenu de 0,7%. Les flux financiers publics vers les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, demeurent un élément essentiel du partenariat prévu dans Action 21. L'APD joue un rôle important, notamment pour le renforcement des capacités, les infrastructures, la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement dans les pays en développement et un rôle crucial dans les pays les moins avancés. L'APD peut jouer un rôle important, complémentaire et catalyseur, pour promouvoir la croissance économique et, dans certains cas, son rôle catalyseur peut encourager l'investissement privé et, le cas échéant, tous les aspects de la mise en place et du renforcement des capacités nationales (P21; 77).

Libération des ressources budgétaires internes

Les paragraphes suivants reconnaissent que les flux du capital privé sont un outil important de croissance économique dans un nombre de plus en plus grand de pays en développement. Ils appellent à l'amélioration des activités des Nations unies, à travers un accroissement substantiel des financements et demandent au Secrétariat Général de l'ONU, à la Banque mondiale et au FMI de collaborer avec la CNUCED dans l'examen des liens entre l'allègement de l'endettement (*par rééchelonnement, réduction, conversion et, le cas échéant, annulation*) et le potentiel de développement durable dans les pays en développement (P21; 82). Un allègement de l'endettement des pays en voie de développement permettrait d'une part, de libérer des ressources budgétaires à des fins sociales et environnementales, et d'autre part, de développer une agriculture (principale source de devises dans ces pays permettant de rembourser leurs dettes) moins orientée vers l'exportation et davantage tournée vers la satisfaction des besoins alimentaires de la population locale. Quant aux liens entre l'APD et les efforts de réformes politiques menées dans les pays, les G77 et la Chine s'opposèrent radicalement à ce qu'ils soient mentionnés.

Par ailleurs, le Programme 21 réaffirme que, d'une manière générale, c'est des secteurs public et privé des pays eux-mêmes que doit provenir le financement du Plan d'Action 21: *La coopération internationale est très importante pour soutenir les pays en développement dans leurs efforts de développement, mais, en règle générale, le financement de la mise en oeuvre d'Action 21 viendra des secteurs publics et privés eux-mêmes* (P21; 84). Notons les paragraphes qui notent que les ressources financières pour la mise en oeuvre du Plan d'Action 21 proviendront essentiellement des ressources propres du pays avaient été approuvés dès la CDD-5 mais que, au cours des consultations précédant le Sommet +5, l'UE et les USA résistèrent à plusieurs tentatives des G77 et la Chine de rouvrir ce débat.

Instruments et mécanismes financiers

Quant aux instruments financiers, la réduction des subventions est tout d'abord encouragée par le paragraphe 85, qui réaffirme la nécessité de *rendre les subventions existantes plus transparentes quant à leurs incidences économiques, sociales et environnementales réelles et de les réformer ou, le cas échéant, de les supprimer* (celles qui faussent le marché et ont des effets sociaux et environnementaux nuisibles). Ceci dit, le même paragraphe appelle à la considération des conditions particulières et des différences de niveaux de développement d'un pays à l'autre dans l'éventualité des réductions de subventions: *la réduction de subventions devrait tenir compte pleinement de la situation particulière de chaque pays et de son niveau de développement, ainsi que de l'éventualité d'incidences négatives, en particulier sur les pays en développement* (P21; 85).

Pour le reste, le paragraphe 86 appelle à une intensification des efforts de *communication et d'information sur l'utilisation d'instruments économiques et la mise en place de dispositifs pilotes qui notamment indiqueraient comment utiliser au mieux ces instruments tout en évitant les effets néfastes sur la compétitivité et les termes de l'échange de tous les pays, en particulier des pays en développement, et sur les groupes sociaux défavorisés et vulnérables*. L'existence de *mécanismes financiers novateurs actuellement à l'étude dans des instances internationales et nationales* est reconnue au paragraphe 87, mais, suite au blocage de certains "durs" parmi les pays en développement (les Indes, par exemple) les considérables travaux effectués sur ce thème par les quatre réunions intersessionnelles des groupes d'experts ad hoc sur les finances n'ont pas pu être reconnus explicitement par le *Programme 21*. Ce travail fait néanmoins l'objet d'un rapport au Conseil économique et social

(ECOSOC) et trois grands organismes exerçant une forte influence sur les idées relatives à de telles questions (CNUCED, Banque mondiale et FMI) sont invités à présenter sur le thème des mécanismes novateurs des études prospectives aux prochaines réunions de la CDD. Ceci permettra peut-être à cette dernière de devenir à l'avenir, sur la question des mécanismes financiers novateurs, un forum de discussion plus important que certains ne l'imaginent aujourd'hui.

5. Conclusions

En définitive, la question du financement du développement durable est certainement aussi ouverte aujourd'hui qu'elle l'était-il y a cinq ans. Faute d'avoir pu aller de l'avant, les délégués ont dû se rabattre en plusieurs points sur les formulations du Plan d'Action 21. L'un des observateurs fit remarquer que le Plan d'Action 21 devrait être considéré comme une plate-forme de discussion, plutôt que comme "la Bible", d'autant plus que ce texte fut rédigé dans un environnement économique et politique différent. Mais plusieurs participants du G77 firent des tendances de l'APD la mesure du succès (et donc de l'échec), des accords de Rio. De leur côté, les Etats-Unis s'opposèrent à ce que les questions commerciales soient liées aux questions de financement. Les délégations du Nord n'étaient pas prêtes non plus à reconnaître qu'il existe des externalités liées aux flux du capital privé, ni à débattre de la manière dont les potentialités de ces flux pourraient être mises au service du développement durable. Une approche plus réaliste du Plan d'Action 21 en matière de finances devrait pourtant, englober non seulement la question de la mondialisation mais aussi les liens entre commerce et environnement, ou les responsabilités des externalités liées aux activités des entreprises, ou le suivi des activités des entreprises par les pouvoirs publics, ou encore d'autres problèmes que la croissance du secteur privé ne parviendra pas à résoudre seule.

Quant à la question des mécanismes financiers novateurs pour le développement durable, elle n'avance, elle aussi, que très lentement. Un grand nombre de symposiums, d'ateliers et de groupes de travail intergouvernementaux et non gouvernementaux ont été tenus sur la question des mécanismes novateurs, au cours des cinq dernières années, et de nombreuses propositions ont vu le jour. L'une de ces propositions, qui fut à la une au Sommet +5, était celle de l'instauration d'une taxe sur les combustibles de l'aviation. Au début de la Session extraordinaire, certaines ONG suggérèrent que l'acceptation de la proposition de l'UE préconisant cette taxe, constituerait l'un des indicateurs les plus importants de la volonté politique pour une action novatrice en faveur d'un développement durable. D'après certaines estimations, une telle initiative permettrait de mobiliser entre 2 à 3 milliards USD. L'idée de l'UE est qu'une telle taxe contribuerait à établir dans l'esprit du public un lien entre les options du transport et le développement durable, notamment pour la promotion de la protection de l'environnement. Mais les autres gouvernements adoptèrent une approche conservatrice, voire franchement méprisante (un grand pays du Nord demanda "informellement" mais publiquement s'il s'agissait d'une plaisanterie), et l'UE dut se contenter d'un texte appelant à la poursuite des études dans les fora appropriés (voir partie IV, fin de la section D).

B. Transfert de technologies écologiquement rationnelles

Encadré n°6.5: Action 21 et le transfert de technologie

Par technologies écologiquement rationnelles, Action 21 entend non seulement les techniques propres, mais aussi tout leur environnement: le savoir-faire, les matériaux, les ressources humaines, etc. Le chapitre 34 vise à améliorer les *conditions et processus relatifs* à la diffusion d'*information*, à l'*accès aux techniques et au transfert de celles-ci* (A21; 34.5). Le transfert doit s'accompagner de la formation des *capacités endogènes* (A21; 34.14.d), c'est-à-dire humaines et institutionnelles, dans les pays en développement. Il doit aussi se baser sur un partenariat technologique à long terme entre les possesseurs des techniques et les utilisateurs potentiels.

Dans la quasi totalité des rapports préparatoires au Sommet +5 évaluant la mise en oeuvre des différents chapitres d'Action 21 depuis Rio, le transfert de technologie est recommandé comme l'un des moyens de mise en oeuvre du développement durable.

a. Grandes tendances

De nombreuses campagnes d'information ainsi que des ateliers et des expériences ont été menés depuis la CNUED pour promouvoir le développement et l'application de technologies écologiquement rationnelles et leur transfert vers les pays en développement. Plusieurs enseignements, recommandations et tendances ont pu en être tirés¹:

Sur le plan des enseignements:

Pour être efficace, le transfert de technologie doit:

- s'accompagner d'un renforcement des capacités humaines, institutionnelles et scientifiques ("capacity building") et d'une évaluation préalable des besoins en technologie;
- se baser sur un partenariat soutenu, notamment entre les secteurs privé et public;
- tenir compte des conditions, besoins et capacités des utilisateurs potentiels des technologies et respecter les connaissances indigènes.

La technologie n'est donc pas une donnée abstraite transférable d'un modèle à l'autre. Le transfert de technologie est dépendant des capacités locales tout en étant une transaction "business-to-business". Au mieux les conditions ci-dessus seront satisfaites, au plus l'infrastructure, la législation, le cadre institutionnel des pays bénéficiaires et la structure de leurs marchés seront propices, et au mieux le transfert de technologie pourra s'opérer. Dans certains cas biens spécifiques, les ressources financières rendues disponibles par les gouvernements pour ces activités ont aussi joué un rôle important dans l'attraction des technologies écologiquement rationnelles².

1. Il sont repris en détail dans le rapport du Secrétaire général intitulé Transfert de technologie environnementales saines, la coopération et le capacity building, (NU, 1997z).
2. C'est le cas notamment dans l'application du Protocole de Montréal.

Sur le plan des tendances:

D'importants progrès ont été réalisés dans l'accès et la dissémination d'information relative aux technologies écologiquement rationnelles (base de données, création de réseaux, etc.). Un nombre croissant de centres nationaux de production propre ont été mis en place tant dans les pays développés, que dans les pays en transition et en développement. Il s'opère un glissement évident des mécanismes en aval de contrôle de la pollution vers les mécanismes en amont d'utilisation efficiente des ressources. Enfin, des partenariats entre les secteurs privé et public, qui tentent de rassembler les avantages de ces deux types de mécanismes, se développent pour soutenir les transferts de technologie.

Ceci dit, sans qu'aucune donnée concrète ne soit disponible sur les quantités exactes de ces transferts, celles-ci sont jugées insuffisantes par les pays en développement car elles n'ont pas atteint le niveau espéré à la CNUED. L'accès des fournisseurs de technologies et des utilisateurs potentiels à ces informations, ainsi que la compatibilité entre les différentes sources et systèmes d'information doivent encore être améliorées pour faciliter le transfert de technologie. De plus, les pays en développement considèrent comme très coûteuse l'acquisition de ces technologies propres et certains pays d'Afrique, notamment du sud du Sahara, manquent encore fortement des ressources humaines indispensables à leur application.

b. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Dès son introduction, le Programme 21 note que l'écart technologique entre les pays industrialisés et les pays les moins avancés s'est élargi au lieu d'atteindre les objectifs fixés par Action 21.

Encadré n°6.6: Bilan du Programme 21 en matière de technologie

Dans le même ordre d'idées, les pays développés n'ont pas atteint les objectifs fixés par Action 21 en matière de transfert de technologies et d'investissements publics et privés dans ce domaine, lesquels sont particulièrement importants pour les pays en développement. Si certains pays en développement et pays en transition ont bénéficié d'une augmentation des investissements privés dans l'industrie et la technologie, de nombreux autres pays en développement n'ont pas eu ce privilège et ont pris du retard en matière de progrès technologique, ce qui réduit leur capacité de remplir les engagements pris dans le cadre d'Action 21 et d'autres accords internationaux. En matière de technologie, les pays les moins avancés, en particulier, prennent de plus en plus de retard par rapport aux pays industrialisés (P 21; 21).

Les paragraphes 88 à 97 relatifs au transfert des technologies écologiquement rationnelles (TER) réaffirment que la mise à disposition de l'information scientifique et technologique, ainsi que l'accès aux TER et leur transfert, sont des fondements du projet de développement durable. Par ailleurs, cette section:

- appelle à la concrétisation "urgente" des engagements de la CNUED concernant les mesures tangibles pour le transfert des TER aux pays en développement, assorti d'une évaluation régulière de la mise en oeuvre du chapitre 34 à inclure dans le programme pluriannuel de la CDD-ONU (P21; 88);

- affirme la nécessité de réduire les barrières et restrictions qui s'opposent au transfert des TER, qu'elles soient de type public ou privé (P21; 88);
- souligne le rôle incitatif à jouer par les gouvernements dans les travaux de recherche et de développement visant à promouvoir les TER et à mettre en place des moyens institutionnels et humains (P21; 89);
- appelle à l'instauration d'un environnement favorable à l'investissement du secteur privé, *pour l'inciter à investir dans les écotecnologies et à les transférer aux pays en voie de développement, notamment par l'adoption de mesures d'appui d'ordre économique et fiscal, et la mise en place d'un système de réglementations environnementale et de mécanismes d'application* (P21; 90);
- recommande la création, par les gouvernements, de cadres juridiques et politiques propices aux investissements dans les TER en favorisant le partenariat entre secteurs public et privé pour *allier les avantages du secteur privé (accès au capital et aux technologies, efficacité de la gestion, expérience des affaires et compétence technique) aux moyens qu'ont les gouvernements de créer un environnement politique qui favorise les investissements privés dans le domaine des technologies et la réalisation des objectifs du développement durable* (P21; 92);
- identifie la nécessité de renforcer la coopération Sud-Sud en matière de transfert de technologie, notamment en créant des *centres régionaux sectoriels de transfert de technologie et de renforcement des capacités* (P21; 95);

L'ensemble de ces 10 paragraphes était arrivé à la Session extraordinaire sans crochets à l'exception de deux d'entre eux qui opposaient essentiellement le groupe des pays les plus riches au G77 et la Chine. A propos des "engagements" en matière de TER, les Etats-Unis refusaient absolument l'idée que le chapitre 34 d'Action 21 porte sur un quelconque "engagement" de leur part, partant du principe que les TER ne concernent que le seul secteur privé et que le chapitre 34 contient des objectifs et non des engagements. Pour trouver un consensus, les G77 et la Chine dénichèrent une formulation tirée de l'Agenda du Développement également élaboré par les Nations unies: *Il est donc urgent d'honorer tous les engagements de la CNUED (Rio) relatifs aux mesures concrètes de transfert d'écotechnologies aux pays en développement* (P21; 88). Cette trouvaille amena les USA à déclarer que leur négociateur avait été "distrainé" dans cette autre négociation. Mais ils durent accepter la phrase puisqu'elle avait déjà été acceptée ailleurs.

En revanche, le bloc des pays les plus riches fit subir une sérieuse amputation au passage crocheté suivant: [Le transfert de technologies aux pays en développement ne relevant pas que du seul jeu des forces du marché, les gouvernements doivent inciter activement les établissements de recherche-développement à favoriser la mise en place de moyens institutionnels et humains de transférer des technologies et à contribuer au transfert de ces dernières, compte dûment tenu de la nécessité de protéger la propriété intellectuelle.] Ce texte fut donc, dans la version finale du Programme 21, réduit au strict minimum comme suit: *Les gouvernements doivent inciter activement entre autres les établissements de recherche-développement à favoriser la mise en place de moyens institutionnels et humains et à y contribuer* (P 21; 89).

C. La science au service du développement durable

Encadré n°6.7: Action 21 et les sciences mises au service des buts du développement durable

Pour assurer le fonctionnement continu de notre planète Terre, *système d'entretien de la vie*, les sciences ont un rôle essentiel à jouer. Elles devraient en effet *fournir l'information nécessaire pour améliorer la formulation et la sélection des politiques d'environnement et de développement en vue du processus de décision* (A21; 35.1). Le rôle des sciences est donc celui de "lien" entre ce "système planète Terre" et les "stratégies appropriées de développement qui misent sur son fonctionnement continu". *Il faut qu'elles visent constamment à contrôler l'utilisation des ressources et à favoriser les efforts tendant à les utiliser de façon moins intensive (...)* (A21; 35.2). Les connaissances scientifiques doivent être intégrées à la formulation des plans et stratégies de développement durable. Action 21 met fortement l'accent sur cette nécessaire intégration dans les termes suivants: *Les connaissances scientifiques doivent être appliquées à la formulation des objectifs et mises au service des buts du développement durable sous la forme d'évaluations scientifiques de la situation actuelle et des perspectives d'avenir du système planète Terre. Ces évaluations, fondées sur les innovations actuelles et les découvertes à venir dans le domaine scientifique, doivent être utilisées lors de la prise des décisions et dans le cadre de l'interaction entre les sciences et l'élaboration des politiques. Les sciences doivent fournir une contribution accrue afin d'élargir les connaissances et de faciliter l'interaction entre science et société* (A21; 35.3). Action 21 programme une série d'actions dans les quatre principaux domaines d'activité suivants^a: renforcer la base scientifique d'une gestion durable (c'est-à-dire resserrer la communication entre décideurs, grand public et scientifique), promouvoir l'intelligence des questions scientifiques (c'est-à-dire améliorer les connaissances sur le fonctionnement et la capacité limite de la Terre), améliorer l'évaluation scientifique à long terme et renforcer les capacités scientifiques (enseignement, formation, infrastructure, réseaux, etc.).

a. Conclusions et recommandations de la Conférence internationale sur un Programme d'Action scientifique pour l'Environnement et le Développement (ASCEND 21).

a. Inflexions récentes

Depuis 1992, les fonds affectés aux activités scientifiques ainsi que les investissements en recherche & développement diminuent tant dans les pays en développement que dans les pays développés, et affectent par conséquent la qualité et la quantité des recherches scientifiques.

Cependant, sous l'impulsion de la CNUED et son suivi aux niveaux national, régional et international, la science a été davantage et mieux intégrée au processus du développement durable dans une série de pays et au niveau international. Les plans, conventions, programmes d'action du suivi de Rio ont clairement formulé son rôle. Les connaissances scientifiques sont mieux intégrées dans les institutions préparant les décisions. Des organes consultatifs scientifiques ont également été établis pour appuyer la mise en oeuvre des grandes conventions. Par exemple, la *Convention des Nations unies sur la Lutte contre la Désertification* a établi un *Comité de la Science et de la Technologie*, qui doit lui fournir des avis et informations scientifiques et technologiques relatives à la lutte contre la désertification et la sécheresse. D'autre part, d'importants programmes de coopération scientifique sur le développement durable ont été mis sur pieds, souvent cofinancés par les organismes des Nations unies et le Conseil international des Unions scientifiques. De nombreux efforts sont également entrepris pour renforcer les capacités scientifiques des pays en développement par le biais de la coopération. Le développement de réseaux de coopération scientifique a pris un important essor. Mais en général, les capacités humaines et infrastructures scientifiques dans ces pays restent très insuffisantes

Dans le domaine de la science, le rapport du Secrétaire général rédigé par l'UNESCO (NU, 1997aa) cite comme actions prioritaires le renforcement des capacités et infrastructures scientifiques dans les pays en développement, la prise en considération des connaissances traditionnelles et locales de l'environnement et l'amélioration de l'accès aux informations scientifiques. Le développement de capacités scientifiques dans les domaines prioritaires identifiés par la CDD-ONU, ainsi que l'éducation à la science et le développement de mécanismes d'évaluation scientifique sont également des objectifs primordiaux. Beaucoup d'espoir repose ici aussi sur les progrès en matière de télécommunications.

b. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Le texte relatif à la Science fut approuvé durant la CDD-5 mais mobilisa, malheureusement, peu d'énergie de la part des participants. Ce manque d'intérêt pour le débat sur la question "sciences et politique" offre un vif contraste avec l'ambiance survoltée de la Conférence de Rio par rapport à cette question¹. Cinq ans plus tard, que ce soit par manque d'opposition ou par manque de temps, les paragraphes adoptés sur la science dans le Programme 21 furent peu porteurs de débats sur le rôle des scientifiques² et (donc) peu générateurs de renouveau dans l'action. Il stipule que l'investissement public et privé dans la science, l'éducation et la formation, et la recherche et le développement, doit être accru de manière significative. Il rappelle "la nécessité de donner aux filles et aux femmes la possibilité d'en bénéficier à égalité avec les hommes".

Soulignant aussi "qu'il est plus facile de parvenir à un consensus au niveau international lorsque l'on s'appuie sur de solides preuves scientifiques", le texte adopté au Sommet +5 prône un renforcement de la coopération scientifique interdisciplinaire. Des efforts pour améliorer l'accès à l'information scientifique liée à l'environnement et au développement durable y sont également demandés aux gouvernements, universités et établissements scientifiques, tout comme la collaboration pour la promotion des innovations en matière de technologies d'information et de communication, aux fins de réduire les effets néfastes du développement sur l'environnement.

-
1. Certains avaient cru voir dans cette Conférence "l'émergence d'une idéologie irrationnelle qui s'oppose au progrès scientifique et nuit au développement économique et social". C'est pourquoi ils avaient estimé utile de "mettre en garde les autorités responsables du destin de notre planète contre toute décision qui s'appuierait sur des arguments pseudo-scientifiques ou sur des données fausses ou inappropriées" dans l'Appel de Heidelberg d'avril 1992. Cet appel fut signé par 264 scientifiques du monde, dont 52 Prix Nobel, manifestement sous-informés de la nature réelle des travaux de la Conférence qui allait trouver son dénouement à Rio en juin. Il avait en définitive jeté autant de confusion momentanée dans les travaux de la Conférence que dans les rangs de ses propres signataires.
 2. Les questions qu'il soulève sont moins riches, par exemple, en tous cas, que celles du débat des grands groupes sociaux sur la même question rapportées à la partie V de cette publication.

D. Education, sensibilisation du public et formation

Le chapitre d'Action 21 consacré à la promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation, comprend deux grands types d'objectifs. Le premier est de "répondre aux besoins éducatifs fondamentaux et d'(...) assurer l'accès universel à l'éducation de base (...) et de réduire le taux d'analphabétisme des adultes (...)" (A21, 36.4.a). Le second traite de la promotion de l'éducation en matière d'environnement et de développement. Ces deux thèmes sont ici traités séparément.

1. Développement de l'éducation de base

a. Tendances lourdes à infléchir

Le nombre d'adultes analphabètes¹ dans les pays en développement a continué d'augmenter depuis la CNUED. Il est passé de "760 millions en 1970 à 900 millions aujourd'hui" (NU, 1997ah). Il représentait en 1994 environ 30% de la population de ces pays. Même si le taux d'alphabétisation s'est amélioré en termes relatifs (voir inflexions récentes), cet accroissement absolu montre que cet objectif de développement n'a pas encore reçu une priorité suffisante. Dans les Etats les moins avancés, le taux d'analphabétisme était encore supérieur à 50% (51,8%) en 1995 (PNUD, 1997). La situation des femmes (voir tableau ci-dessous) et celle des enfants dans les pays en voie de développement reste particulièrement critique et inégalitaire même si le nombre d'enfants (en âge scolaire) non scolarisé commence à diminuer (voir partie V, section B.1 et 2).

En Europe, 9 millions d'adultes (environ 1,2% de la population) étaient analphabètes en 1995, dont deux tiers de femmes (UNESCO, 1997). A côté de cet indicateur traditionnel d'analphabétisme, des évaluations de l'analphabétisme de "type fonctionnel"² sont réalisées³. Celles-ci montrent que dans les pays de l'OCDE au moins un quart de la population adulte ne parvient pas à se débrouiller correctement avec les demandes de la vie quotidienne et professionnelle (PNUD, 1998). Des études ont également montré qu'au Canada et aux Etats-Unis *près du quart* des gens âgés de 21 ans à 25 ans *ont des difficultés à lire des textes exigeant plus qu'un simple déchiffrement*.

Tant au sein des pays qu'entre les pays, les inégalités en matière d'éducation se sont creusées depuis la CNUED: *Une fraction disproportionnée des services d'éducation des adultes a tendance à s'adresser à des personnes déjà instruites, ayant déjà un emploi et jeunes plutôt qu'âgées. Ces services bénéficient aussi dans une mesure disproportionnée aux hommes, qui ont plus de chances que les femmes de voir leur formation payée par un employeur. Les auteurs ont constaté l'émergence, dans les pays étudiés, d'une "société éducative duale"* (UNESCO, 1997). Dans les pays en développement, l'étude "L'éducation des adultes dans un monde à deux vitesses" du Forum pour

-
1. Personnes n'ayant pas suivi 4 années de scolarisation.
 2. L'analphabétisme est ici défini comme la capacité de lire avec des niveaux croissants de compétence et de pouvoir répondre aux demandes dynamiques d'une société compétitive basée sur la connaissance.
 3. L'OCDE vient de coordonner la première Enquête internationale sur l'Analphabétisme des Adultes.

l'Education pour Tous (EFA Forum) montre que la scolarisation bénéficie souvent aux habitants des zones urbaines plutôt qu'à ceux des zones rurales. Elle montre aussi que les taux d'alphabétisation des adultes étaient en 1995 très variables selon les régions, et que c'est dans les pays les moins avancés comptant déjà une proportion particulièrement élevée d'adultes analphabètes que la différence entre les taux masculins et féminins était la plus prononcée.

b. Impulsions au changement

En 1990, s'est tenue à Jomtien, en Thaïlande, la Conférence mondiale sur l'Education Pour Tous (EPT) organisée par l'UNESCO. Elle a mobilisé l'attention sur la nécessité de s'attaquer au problème de l'analphabétisme. Cette Conférence a adopté la Déclaration mondiale sur l'Education Pour Tous et un Programme d'Action visant à rencontrer les besoins primaires en éducation. Un Forum consultatif international sur l'Education Pour Tous a été établi pour promouvoir et suivre les progrès en matière d'EPT. Il sert de point focal pour l'information et le dialogue. Lors d'une conférence organisée en 1996 à Amman, en Jordanie, le bilan a été fait des progrès enregistrés au cours des 5 dernières années, et les priorités pour les prochaines années ont été adoptées. Le bilan est significativement positif. La majorité des pays ont en effet pris des initiatives pour améliorer l'éducation dans leur pays: évaluation de leurs systèmes existants d'éducation, élaboration de politiques pour améliorer l'éducation de base, campagnes d'alphabétisation, renforcement des capacités des gens et des institutions en charge avec l'éducation, élargissement du partenariat, développement des moyens de communication pour diffuser l'éducation. Cependant, d'après certains observateurs, les résultats de ces projets n'ont pas, dans tous les cas, été à la hauteur des attentes. Pour aider les pays dans leurs efforts, l'UNESCO a mis sur pieds depuis cette Conférence une vaste série de programmes. Citons notamment, un projet visant l'amélioration de l'éducation de base dans les pays francophones du Sahel et l'initiative spécifique aux neuf pays en développement les plus peuplés (Bangladesh, Brésil, Chine, Egypte, Indonésie, Inde, Mexique, Nigeria et Pakistan). L'UNESCO travaille dans toutes ses initiatives en étroite collaboration avec les autres agences des Nations unies, les ONG, les médias. En outre, à la Conférence d'Amman, une campagne historique a été lancée pour assurer une éducation de base à tous en l'an 2000.

c. Inflexions récentes sur la voie du développement durable

Malgré la croissance absolue du nombre d'analphabètes, le taux d'alphabétisation de la population dans le monde est passé de 75% en 1990 à 77% en 1996 (EFA Forum, 1996). Dans les pays en développement, la plupart des pays ont surmonté la phase de déclin de l'éducation qui prévalait dans les années '80. Leur taux d'alphabétisation est progressivement passé de 46% en 1970 à 65% en 1990 et à 70,4% en 1995 (PNUD, 1992 et 1998). Bien qu'encore très faible, le taux d'alphabétisation augmente également dans les pays les moins avancés. Rappelons aussi que la proportion de femmes lettrées et d'enfants scolarisés s'est considérablement améliorée ces dernières années et que dans les pays industrialisés, un nombre croissant d'adultes suit des cours d'alphabétisation et de formation.

TABLEAU 3 - Taux d'alphabétisation des adultes (+ de 15ans) en %

	Total	Hommes	Femmes
Pays en développement			
1970	46	/	/
1990	65	75	55
1995	70,4	78,8	61,7
Pays les moins avancés			
1970	26	/	/
1990	45	56	33
1995	49,2	59,2	39,3
Pays industrialisés			
1995	98,6	/	/

Source: PNUD, 1992, 1998

A la Conférence d'Amman, il a également été souligné que la qualité de l'enseignement est mieux prise en compte: "*on se préoccupe de plus en plus des aspects qualitatifs de l'éducation*", a signalé le communiqué (EFA Forum, 1997).

2. Emergence de l'éducation à l'environnement et au développement

Encadré n°6.8: Action 21 et l'éducation à l'environnement et au développement

Par éducation au développement durable, Action 21 entend, *largo sensu*, un *processus permettant aux êtres humains et aux sociétés de réaliser leur plein potentiel* (A21; 36.3). Elle porte non seulement sur l'éducation pluridisciplinaire à l'environnement mais aussi sur d'autres disciplines comme l'économie, la santé, les sciences sociales, etc. La promotion de la formation et de la sensibilisation, les deux autres thèmes de ce chapitre d'Action 21, entrent dans le même contexte. D'après le rapport préparé par l'UNESCO (NU, 1997ab), l'enjeu est même plus profond que ce que préconise Action 21. Il consiste à *fusionner les notions de développement humain, développement social et développement économique avec les préoccupations écologiques dans un cadre théorique global et interdisciplinaire*.

Le rapport du Secrétaire général constate que des changements importants tant sur le plan conceptuel qu'opérationnel s'opèrent en matière d'Education, Formation et Sensibilisation (EFS) du public depuis la CNUED. Sur le plan conceptuel, l'éducation n'est plus vue comme un objectif en soi mais comme un moyen de développement durable. Elle est aussi perçue comme un processus qui se poursuit toute la vie et qu'il faut réadapter, voire réformer continuellement. La notion d'éducation en vue d'un développement durable, encore très floue, est approfondie tant au niveau des organisations intergouvernementales que dans les pays. Sur le plan opérationnel, toutes les conférences et conventions issues de la CNUED ont inclu systématiquement des recommandations en matière d'EFS. Les organisations internationales, particulièrement l'UNESCO, et les ONG internationales ont largement étoffé leurs interventions dans ce domaine: amélioration de la formation et du personnel pédagogique, diffusion d'informations, création de partenariats, mise au point de programmes spécifiques sur l'éducation au développement durable.

Au niveau national, des efforts sont consentis pour intégrer l'EFS dans les plans et stratégies nationaux, ainsi que pour réviser les programmes d'éducation. Quelques initiatives sur l'éducation en vue d'un développement durable ont été

signalées tant dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Les programmes d'éducation des projets lancés dans les pays en développement intègrent dorénavant souvent des cours sur la santé, l'hygiène, la famille, l'économie domestique, etc. Le développement de la télécommunication a aussi permis de faire des progrès substantiels pour promouvoir l'EFS. A côté des nombreuses conférences, réunions, travaux qui ont fait progresser ce chapitre d'Action 21, la CDD a décidé lors de sa quatrième session de lancer un programme de travail spécial basé sur une dizaine de domaines prioritaires pour mettre en oeuvre ce chapitre.

Si l'environnement est de plus en plus intégré aux programmes d'éducation et de sensibilisation, le prochain défi sera de passer de l'éducation à l'environnement à l'éducation au développement durable. A cette fin, le monde politique devra davantage s'intéresser à ce concept et y investir à long terme. Le rapport dénonce cette lacune: *Il manque encore la volonté politique nécessaire pour réorienter l'éducation, la sensibilisation du public et la formation vers le développement durable. (...) Investir dans l'éducation doit être perçu à long terme, comme un moyen de garantir, au fil du temps, l'appui du public et donc son action sans laquelle le monde ne peut assurer sa viabilité.*

3. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Les deux paragraphes du Programme 21 relatifs à l'éducation avaient été approuvés dès la CDD-5. Ils rappellent qu'une condition préalable fondamentale du développement durable est le fait que *les systèmes éducatifs soient bien financés et efficaces à tous les niveaux, en particulier aux niveaux primaire et secondaire, que tous puissent y accéder et qu'ils permettent à chacun de développer ses capacités et de s'épanouir.*

Encadré n°6.9: L'éducation au développement durable selon Programme 21

L'éducation au développement durable peut être assurée dans divers cadres: éducation permanente, éducation interdisciplinaire, partenariats, éducation multiculturelle, initiatives visant à renforcer les capacités d'intervention de la population, etc. Il faudrait avant tout faire en sorte que les filles et les femmes puissent accéder pleinement et à égalité avec les hommes à l'éducation et à la formation à leurs différents niveaux. Il faudrait prêter une attention particulière à la formation des enseignants, des dirigeants d'associations de jeunes et d'autres éducateurs. Il faudrait aussi veiller à ce que l'éducation dispensée dans le cadre de partenariats intergénérationnels et de systèmes d'éducation mutuelle entre membres d'un même groupe permette aux jeunes et aux groupes vulnérables et marginalisés, notamment ceux des zones rurales, d'acquérir davantage d'autonomie. Même dans les pays dotés de systèmes éducatifs efficaces, il y a lieu de réorienter les programmes d'enseignement et les activités de sensibilisation et de formation afin de faire mieux comprendre au public les enjeux du développement durable et de susciter son appui. Une large gamme d'institutions et de groupes et de secteurs sociaux (secteurs commercial et industriel, organisations internationales, associations de jeunes, organisations professionnelles, organisations non gouvernementales, établissements d'enseignement supérieur, gouvernements, éducateurs, fondations, etc.) devraient oeuvrer pour l'éducation pour un avenir durable, en traitant des notions et problèmes exposés dans Action 21 et repris dans le programme de travail sur la question que la Commission a adopté en 1996, et en préparant des plans et programmes relatifs à ce type d'éducation. La notion d'éducation pour un avenir durable sera approfondie par l'Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, en coopération avec d'autres organisations (P 21; 105).

Puisque ce point traite d'éducation et de formation et que l'apparition de nouveaux mots y joue un rôle important, une remarque d'ordre sémantique doit y être faite. Depuis que le concept de développement "durable", ou "soutenable", a commencé à connaître un certain succès¹ (vers 1994, dans notre pays), l'usage des adjectifs "durable" et "soutenable" est devenu fréquent en sciences humaines et cela produit souvent des propos ambigus. C'est ainsi que le texte ci-dessus parle d'éducation pour un "avenir durable" ou que certains parlent d'"emploi soutenable" ou "dépenses publiques soutenables", sans que la signification de ces expressions soit donnée. Ces mots "éducation pour un avenir durable" sont, par exemple, une approximation malheureuse de la notion d'éducation au développement durable. Il est donc fortement recommandé d'éviter l'usage de ces adjectifs indépendamment de la notion de développement (humain).

E. Mécanismes juridiques internationaux et la Déclaration de Rio

Encadré n°6.10: Action 21 et les instruments et mécanismes juridiques internationaux

Dans ce domaine, Action 21 poursuit l'objectif d'évaluer et de promouvoir l'efficacité du droit et de favoriser l'intégration des politiques en matière d'environnement et de développement au moyen d'accords ou d'instruments internationaux efficaces (A21; 39.2). Deux conditions doivent être remplies lors de l'élaboration de ces instruments. D'une part, les principes universels et les besoins et préoccupations propres aux différents pays (A21; 39.2) doivent être pris en compte. D'autre part, la participation effective de tous les pays intéressés doit être encouragée. (P21; 108)

a. Grandes tendances

Depuis la CNUED, l'élaboration de traités et instruments internationaux², ainsi que le développement du droit coutumier et les décisions des organisations internationales, ont largement enrichi le droit international du développement durable. Mais leur incorporation dans les législations nationales et leur application restent insuffisantes. Et, les moyens manquent pour développer de nouveaux instruments.

Les particularités et les besoins spécifiques des pays en développement, objectif du chapitre 39 d'Action 21 consacré aux instruments et mécanismes juridiques internationaux, sont mieux respectés dans les instruments juridiques internationaux (principe de responsabilités communes mais différenciées, ajustement des échéanciers, etc.). Des dispositions spéciales ont été formulées pour les pays en transition. Mais si la coopération et la coordination administrative nécessaires pour l'application internationale des instruments juridiques du développement durable avaient bien démarré à la suite de la CNUED, elles se sont affaiblies par la suite.

Il reste donc particulièrement important d'après le rapport du Secrétaire général (NU, 1997ae) de poursuivre la coordination administrative des accords interna-

1. Ce qui ne s'est produit dans notre pays que vers 1994 dans certains milieux, soit 7 ans après les premiers écrits sur le thème du développement durable.
2. A savoir la Déclaration de Rio, les Principes relatifs aux forêts, la Convention sur la Diversité biologique, la Convention sur la Désertification, la Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements climatiques.

tionaux et de décloisonner les différentes branches du droit international. L'élargissement et l'organisation de la participation de toutes les parties prenantes lors de l'élaboration de conventions est également indispensable pour mieux assurer le respect de leur application.

Déclaration de Rio

La Déclaration de Rio comprend 27 principes (les principaux d'entre eux figurent à l'annexe C) visant à orienter les efforts de la société pour parvenir à un développement durable. Parmi ces principes, certains sont consacrés par le droit international, tandis que d'autres sont en voie d'être reconnus. Ils apparaissent soit dans des instruments internationaux ou régionaux ayant force exécutoire, soit exclusivement dans des textes juridiques non contraignants. Depuis Rio, plusieurs résolutions ont été prises par l'Assemblée générale pour susciter une application plus large de la Déclaration.

Le rapport du Secrétaire général consacré à la Déclaration de Rio (NU, 1997an) fait un état des lieux, principe par principe, des progrès accomplis sur les plans national et international depuis la CNUED. De façon générale, des progrès considérables ont été constatés dans les textes juridiques. Au niveau international, un grand nombre des principes de la Déclaration de Rio ont été intégrés dans les traités, conventions, protocoles, déclarations qui ont suivi la CNUED. Au niveau national, vu les différences existantes entre les systèmes juridiques, les modalités d'application des principes varient d'un Etat à l'autre. De nombreux Etats les incorporent dans leur législation interne tels qu'ils figurent dans la Déclaration de Rio; tandis que d'autres adoptent des dispositions de lois ou règlements nationaux qui restituent le fond d'un principe donné sans y faire référence explicitement. Enfin, les tribunaux internes font de plus en plus souvent référence à tel ou tel principe de la Déclaration de Rio et vont même parfois jusqu'à le citer.

b. Bilan et engagements politiques dans Programme 21

Pour accroître la mise en oeuvre des principes de la Déclaration de Rio dans les textes juridiques, il a été décidé au Sommet +5 d'appliquer également en cette matière la technique du rapportage annuel: *Le Secrétariat devrait présenter à la Commission du développement durable, en collaboration avec le PNUE, en particulier, des rapports d'évaluation périodique sur l'application des principes énoncés dans la Déclaration de Rio susmentionnée (P 21; 107).*

Le paragraphe suivant rappelle que *l'accès à l'information et une large participation du public à la prise des décisions revêtent une importance fondamentale pour le développement durable*. De ce rappel découlent (P21; 108) deux recommandations:

- *de nouveaux efforts sont nécessaires pour promouvoir, compte tenu de la situation propre à chaque pays, l'intégration des politiques d'environnement et de développement, par le biais des politiques, instruments et mécanismes de mise en application juridiques et réglementaires appropriés au niveau national, à ceux de l'Etat et de la province, et au niveau local;*
- *au niveau national, chaque individu devrait avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux*

informations relatives aux substances et activités dangereuses dans les collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions.

Et pour que cette information puisse être génératrice de sanctions ou de réparations en cas de besoins, le paragraphe 108 insiste sur la nécessité d'*organes judiciaires et administratifs efficaces* (voir encadré n°6.11).

Le paragraphe suivant (P21; 109) reconnaît, en quelques sortes, les limites d'engagements non contraignants comme Action 21 puisqu'il appelle à la mise en place d'une législation internationale sur le développement durable (en se basant en cela sur les dispositions 39.39 d'Action 21). Les délégations approuvèrent un texte basé sur les propositions avancées par l'UE, le Mexique ainsi que les G77 et la Chine. Ce texte stipule qu'*il est nécessaire de poursuivre le développement progressif et, le cas échéant, la codification du droit international relatif au développement durable*. Et il invite les organes ayant entrepris une telle tâche à coopérer et coordonner leurs actions.

Encadré n°6.11: La nécessité d'organes judiciaires et administratifs efficaces

Les gouvernements et les législateurs, agissant avec l'appui, le cas échéant, des organisations internationales compétentes, devraient établir des procédures juridiques et administratives de réparation en cas d'agissements ayant une incidence sur le développement et l'environnement et pouvant être illicites ou porter atteinte à des droits reconnus par la législation, et devraient faire en sorte que les individus, les groupes et les organisations ayant un intérêt juridiquement reconnu y aient accès. Il faudrait que les individus et les groupes touchés puissent recourir à des organes judiciaires et administratifs efficaces, de sorte que les autorités tant nationales que locales, aussi bien que les organisations de la société civile, puissent toujours être tenus comptables de leur action, eu égard aux obligations qui leur incombent, aux niveaux appropriés pour le pays considéré, compte tenu des systèmes judiciaire et administratif de celui-ci (P21; 108).

Quant au paragraphe 110, il traite du caractère *prioritaire* de l'*application (ou mise en oeuvre) et du respect des engagements pris en vertu de traités internationaux et d'autres instruments dans le domaine de l'environnement*. Concernant la mise en oeuvre, les G77 et la Chine proposèrent une formulation stipulant, entre autres, que l'application des engagements pris dans le cadre des traités internationaux et autres instruments liés au domaine de l'environnement *reste tributaire* d'un soutien financier sûr, soutenu et prévisible, des capacités institutionnelles et des ressources humaines, et d'un accès adéquat à la technologie. La Chine, l'Arabie Saoudite et la Colombie notèrent que mise en oeuvre et financement doivent être liés parce que le soutien financier est essentiel à la réussite de la protection environnementale. Les USA exprimèrent alors la difficulté d'établir un lien entre la mise en oeuvre et le soutien financier dans une déclaration générale sur les traités internationaux, parce que cela impliquerait que le soutien financier soit nécessaire dans tous les cas. L'UE proposa une formulation reconnaissant que la mise en oeuvre "peut être encouragée par" au lieu de "est tributaire du" soutien financier. La Norvège appela les G77 et la Chine à percevoir ce paragraphe comme relevant du chapitre du renforcement des instruments, plutôt que celui du transfert de technologies. Et la Suisse suggéra que la répétition des références aux obligations financières finirait par affaiblir leur impact. La Chine déclara alors, a contrario, qu'insister sur les obligations de mise en oeuvre sans mettre aucun accent sur les engagements financiers relève à ses yeux du "tragique".

Le paragraphe (110) reformulé stipule finalement que *l'application de ces engagements peut être encouragée par un apport assuré, soutenu et prévisible de ressources financières, par une capacité institutionnelle et des ressources humaines suffisantes et par l'accès voulu aux technologies*. Et, pour souligner l'importance des enjeux, il insiste sur le fait qu' *une coopération entre les Etats selon des modalités convenues peut contribuer à réduire les sources potentielles de conflits*.

Le Canada souligna alors le lien entre les prises de décisions pour s'acquitter des obligations juridiques et le besoin de pouvoir les baser sur des faits scientifiquement établis. La Suisse, les USA, le Canada, l'UE et la Norvège proposèrent un libellé notant l'importance de l'amélioration des rapports d'avancement et des systèmes de collecte des données et de l'élaboration des régimes de mise en conformité. Le texte final stipule qu' *il est également important d'améliorer encore les systèmes d'établissement de rapports et de collecte des données et de mettre au point les mécanismes et les procédures appropriés de vérification, sur une base mutuellement convenue afin d'aider et d'encourager les Etats à s'acquitter de toutes les obligations, y compris les moyens de mise en oeuvre, qu'ils ont assumées en vertu d'accord multilatéraux sur l'environnement*. Mais jamais un tel texte n'aurait pu être adopté, dans un contexte Nord-Sud, sans la phrase qui le suit immédiatement: *Il faudrait aider les pays en développement à se doter de ces moyens en fonction des conditions propres à chacun*. (P21; 110).



Stratégies de Développement durable

Le mot “stratégie” a souvent été utilisé dans les parties précédentes de ce rapport. Dans l’examen des effets d’un programme d’actions en faveur d’un développement durable, il s’agit naturellement d’une question-clé. Toute stratégie relative à un système comporte en effet une série d’actions successives ou conjointes visant à faire évoluer le système dans le sens décidé¹. Dans cette septième partie, le besoin de stratégie à long terme est d’abord illustré sur base de l’exemple concret de la lutte contre les changements climatiques. Il est ensuite examiné sur le plan général, en passant en revue les différentes catégories d’actions à entreprendre pour relever les défis du développement durable. Cette partie comporte donc deux sections et une conclusion traitant respectivement:

- (A) Des enjeux stratégiques de développement durable en matière d’objectifs et de politiques et mesures spécifiques avec l’exemple de la lutte contre les changements climatiques, montrant, sur base des objectifs adoptés et engagements pris, l’urgence et la difficulté de l’élaboration de telles stratégies à tous les niveaux pour pouvoir appliquer la Convention-Cadre sur les Changements climatiques (la Convention Climat) et le Protocole de Kyoto;
- (B) De ce qu’Action 21 entend par stratégie de développement durable, avec ses différentes phases, principaux outils (et lacunes aussi), montrant en quoi les processus stratégiques reposant sur un cycle de rapports, de plans et de surveillance de leur exécution font partie des engagements importants pris à Rio, au même titre que les politiques, objectifs et mesures de développement durable qui en sont l’objet;
- (C) Des réponses à apporter à de tels défis, en donnant l’exemple de la récente loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale belge en matière de développement durable et en soulignant, une fois encore, le type d’efforts à faire, tant du côté du public que du côté des responsables politiques ou des grands groupes sociaux, pour éviter que, malgré de telles lois, les accords de Rio ne soient, tôt ou tard, balayés par le vent de l’Histoire sans avoir produit d’autres effets que ceux recensés dans cette publication.

1. Mais l’inverse n’est pas vrai: toute série d’action successives ou conjointes visant à faire évoluer un système dans un sens décidé n’a pas forcément les qualités et les effets d’une stratégie.

A. Un enjeu de développement durable: le protocole de Kyoto

La problématique du climat est l'une de celles qui illustrent le mieux aujourd'hui les différents défis du développement durable. La troisième Conférence des Parties à la Convention-Cadre sur les Changements climatiques, qui s'est réunie à Kyoto du 1 au 11 décembre 1997, fut le deuxième grand rendez-vous de 1997 sur le développement durable après la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies à New York. Un protocole à la Convention Climat y a été adopté. Il s'agit d'un accord "historique" en ce sens que, pour la première fois, des "quotas" d'émissions de gaz à effet de serre ont été définis pour chaque pays industrialisé. Néanmoins, le texte comprend certaines zones d'ombre qu'il faudra clarifier lors des négociations ultérieures. Mis en oeuvre de manière appropriée, ce protocole pourrait toutefois représenter une avancée significative dans la direction d'un développement durable.

1. Politiques climatiques et développement durable

Avant de décrire les principaux résultats engrangés à Kyoto, il est important de préciser le contexte dans lequel se situe l'adoption d'un protocole à la Convention Climat. Les politiques climatiques concentrent en effet tous les ingrédients d'une politique de développement durable: une dimension mondiale, un souci du long terme, le besoin d'une approche intégrée, à la fois économique, sociale, environnementale et institutionnelle, ainsi que la nécessité d'une participation de la société civile et la reconnaissance de l'incertitude scientifique. Seules les trois premières dimensions sont développées ci-dessous.

a. Un souci du long terme

Dans sa grande majorité, la Communauté scientifique internationale, réunie sous les auspices du GIEC (Groupe intergouvernemental sur l'Evolution du Climat), considère que des indices suggèrent déjà une influence humaine sur le climat actuel (la température moyenne s'est élevée d'environ 0,3 à 0,6°C depuis le siècle dernier). Des effets tangibles du changement climatique ne seraient donc pas à exclure à plus ou moins brève échéance. Toutefois, le changement climatique est essentiellement un problème de long terme. D'après les scénarios du GIEC, la température pourrait augmenter de 1°C à 3,5°C en 2100 par rapport à 1990, tandis que le niveau des mers pourrait s'élever de 15 à 95 cm, en l'absence d'une politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Après 2100, un tel réchauffement continuerait inexorablement à s'intensifier.

Ce réchauffement ne peut être stoppé qu'en stabilisant la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Or, pour y arriver, il faudra réduire les émissions de ces gaz de manière très significative (une stabilisation immédiate de la concentration des émissions de CO₂ à son niveau actuel exigerait une réduction immédiate de 50 à 70% des émissions de CO₂). Plus on tarde à le faire, plus les concentrations seront stabilisées à un niveau élevé, aboutissant ainsi à un réchauffement plus important. On ne peut toutefois espérer réduire ces émissions à de tels niveaux que très progressivement. En l'absence de politiques climatiques, on s'attend en effet, rien que pour le CO₂, à une augmentation des émissions mondiales d'environ 50% entre 1990 et 2010-2020.

Face à un défi d'une telle ampleur, la Communauté internationale a adopté une approche graduelle, qui consiste à stabiliser, puis réduire progressivement les émissions de gaz à effet de serre. Ceci signifie que la Communauté internationale est dans un processus continu de négociations où, tous les cinq ans environ, les engagements existants sont renforcés. Ainsi la Convention Climat (1992) appelle les pays industrialisés à ramener leurs émissions en l'an 2000 à leur niveau de 1990¹. Le Protocole de Kyoto (1997) constitue la deuxième phase de cette approche graduelle: il définit cette fois des objectifs de réduction d'émissions pour les pays industrialisés à l'horizon 2008-2012.

Cette approche graduelle constitue en elle-même un défi important, car elle demande aux gouvernements et aux opinions publiques de porter leur attention sur les bénéfices à long terme -plutôt qu'à court terme- des politiques climatiques.

b. Une dimension mondiale

Une molécule de CO₂ a le même impact sur le climat, qu'elle soit émise en Thaïlande ou en Belgique. Tous les pays et régions du monde ont donc une part de responsabilité dans le réchauffement de l'atmosphère, causé par les émissions de dioxyde de carbone, le gaz à effet de serre le plus important, mais aussi par d'autres gaz, comme le méthane, le protoxyde d'azote et les fluorocarbones. C'est pourquoi, ce qui tend à dominer les négociations internationales sur le climat, c'est la question de la répartition des efforts de réduction des émissions entre pays et régions du monde. En particulier, la répartition des efforts entre pays développés et pays en développement devient une question de plus en plus aiguë au fur et à mesure que doivent être renforcés les engagements existants.

Les pays industrialisés² représentaient encore plus de 70% des émissions de dioxyde de carbone³ en 1990, mais cette part va diminuer progressivement au cours du 21^{ème} siècle. On s'attend à ce que la part des pays industrialisés ne représente plus qu'environ la moitié des émissions mondiales de dioxyde de carbone⁴ vers 2020. C'est dire si une solution de long terme au problème du climat requiert un effort et une coopération de l'ensemble des pays de la planète.

Ces statistiques cachent cependant la différence considérable qui existe entre pays industrialisés et pays en développement si l'on tient compte du nombre d'habitant. Les émissions de dioxyde de carbone⁵ par habitant des pays industrialisés sont environ six fois plus élevées que celles des pays en développement. Cette disparité justifie l'un des principes fondamentaux de la Convention Climat adoptée en 1992: celui des responsabilités communes mais différenciées. Il est

1. Le texte de l'article 4.2.b de la Convention donne néanmoins lieu à des divergences d'interprétation. Certains observateurs parlent d'ailleurs de cet article comme du langage juridique "le plus impénétrable" jamais utilisé.
2. Dans le contexte de la Convention, les pays industrialisés, dits pays de l'Annexe 1, comprennent les Etats-Unis, le Canada, les pays d'Europe de l'Ouest et de l'Est (y compris la Russie), le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande.
3. Il s'agit ici des émissions de dioxyde de carbone provenant de la combustion des énergies fossiles, qui représentent la grande majorité des émissions de dioxyde de carbone d'origine humaine (source: IPCC).
4. idem
5. idem

repris à l'article 3.1 de cette convention, mais figure également dans la Déclaration de Rio (voir Principe n°7 repris à l'annexe C). Si la Convention Climat s'adresse à tous les pays du monde, c'est aux pays industrialisés à faire les premiers efforts de limitation et de réduction des émissions.

L'accord de Kyoto est fondé sur le même principe. Les nouveaux engagements définis à Kyoto concernent essentiellement les pays industrialisés. Mais une pression de plus en plus forte va s'exercer sur les pays en développement pour qu'ils prennent progressivement des engagements plus contraignants. Une répartition équitable de l'effort mondial de réduction des émissions entre les différents pays du monde, en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités respectives, est sans doute le défi le plus difficile à relever en matière de développement durable.

c. La nécessité d'une approche intégrée

En Belgique comme dans l'ensemble du monde industrialisé, les émissions de CO₂ représentent la grande majorité des émissions de gaz à effet de serre (environ 80%). Ces émissions proviennent pour la plus grande part de la combustion des produits énergétiques fossiles (charbon, pétrole, gaz naturel). Limiter les émissions de CO₂ signifie donc principalement limiter la consommation de ces produits, en particulier ceux à forte teneur en carbone, comme le charbon. Or, l'utilisation des énergies fossiles fait partie intégrante de nos modes de production et de consommation. Elle intervient dans des activités considérées comme essentielles: production industrielle, transport, chauffage et éclairage des logements et des bureaux.

C'est pourquoi, les politiques climatiques sont loin d'être des politiques d'environnement au sens strict. Elles doivent s'insérer dans des politiques structurelles durables, visant à modifier nos modes de production et de consommation, notamment au travers des politiques sectorielles suivantes:

- politique énergétique: promotion de l'efficacité énergétique et de sources d'énergies moins polluantes, comme les énergies renouvelables;
- politique de transport et d'aménagement du territoire: promotion des transports collectifs et non motorisés, gestion du trafic et sécurité routière, contrôle de la dispersion de l'habitat, amélioration de la qualité de vie dans les villes;
- politique agricole: promotion d'une agriculture moins intensive;
- politique d'emploi: réorientation des activités économiques vers des secteurs plus intenses en emploi et moins intenses en capital et en utilisation de ressources naturelles.

D'autres politiques dont les effets sur le climat se font sentir à plus long terme sont à mobiliser également: politique d'éducation, politique scientifique, politique de coopération au développement, etc. Ces politiques n'ont évidemment pas pour seul but la réduction des émissions de gaz à effet de serre: il s'agit de politiques de développement durable, qui intègrent divers objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Une grande partie du système politique doit donc être mobilisée, c'est pourquoi le terme de "stratégie" est utilisé.

Encadré n°7.1: La Convention-Cadre sur les Changements climatiques

La Convention-Cadre sur les Changements climatiques a été signée à Rio en juin 1992 et ratifiée par la Belgique en janvier 1996. Elle constitue le cadre général des politiques climatiques.

Les points principaux de la Convention sont les suivants:

- l'objectif ultime de la Convention est la stabilisation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau considéré comme non dangereux. Ce niveau n'a cependant pas été déterminé;
- elle définit des engagements généraux qui concernent surtout l'établissement et la mise à jour périodique de programmes nationaux incluant des politiques et mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la communication d'informations sous forme d'inventaires et de communications nationales;
- elle inclut le principe de responsabilité commune mais différenciée: si tous les pays doivent faire un effort pour réduire les émissions, c'est aux pays industrialisés de montrer l'exemple, en raison de leur responsabilité historique dans la perturbation climatique;
- elle définit un objectif quantifié pour les pays industrialisés: celui de ramener les émissions de gaz à effet de serre en 2000 au niveau de 1990.

2. L'accord de Kyoto: de nouveaux objectifs de développement durable?

Les politiques structurelles ou stratégies esquissées plus haut sont d'une élaboration complexe et sont difficiles à mettre en oeuvre. Même si les bénéfices attendus de telles politiques sont à terme plus importants que leurs coûts, il faut réunir une volonté politique sans faille pour les réaliser et une grande acceptabilité par les populations concernées. C'est pourquoi, il est nécessaire que les gouvernements fixent des objectifs quantitatifs qui sont à la hauteur des défis climatiques et qui deviennent autant de contraintes sur l'orientation des politiques futures. Les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre constituent l'élément le plus important du nouveau protocole de Kyoto. Ils pourraient constituer de véritables objectifs de développement durable s'ils sont respectés grâce à la mise en oeuvre de stratégies appropriées et dûment concertées.

a. Une réduction significative des émissions

Les nouveaux objectifs de réduction des gaz à effet de serre adoptés à Kyoto sont loin de pouvoir stopper le réchauffement de la planète. Ils représentent néanmoins un renforcement significatif de la Convention dans le cadre d'une approche graduelle:

- ils sont juridiquement contraignants. Chaque Partie au nouveau protocole sera légalement responsable de son objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Des sanctions internationales (encore à définir) seront appliquées en cas de non-respect de ces objectifs. L'expérience de la Convention Climat montre en effet que des objectifs qui ne sont pas assez clairement énoncés ne sont pas suffisamment respectés. Même si l'Union

européenne a, à maintes reprises, clairement interprété l'article 4.2 de la Convention Climat comme une obligation en ce sens, la plupart des pays industrialisés n'auront pas ramené en l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990;

- les nouveaux objectifs acceptés à Kyoto ne se contentent d'ailleurs plus d'une stabilisation. Ils constituent à l'horizon 2008-2012 une réduction de 5,2 % des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés par rapport à 1990. Par rapport aux prévisions d'émissions pour 2010, cela représente une réduction d'environ 25% des émissions des pays industrialisés, selon les estimations du secrétariat de la Convention Climat. Plus qu'une réduction à la marge des émissions, cela constituera un véritable renversement de la tendance à la hausse des émissions de gaz à effet de serre et devrait en principe nécessiter la mise en oeuvre de nombreuses politiques de développement durable;
- cette réduction porte sur l'ensemble des gaz à effet de serre non contrôlés par le Protocole de Montréal: dioxyde de carbone, méthane, protoxyde d'azote, HFC, PFC et SF₆. En principe, cette réduction ne concerne que les émissions "brutes", sauf pour les changements dans les émissions "nettes" résultant du boisement, déboisement et reboisement depuis 1990 qui sont également pris en compte pour la réalisation de l'objectif¹.

b. Des objectifs différenciés

Des objectifs différenciés ont donc été définis pour les pays industrialisés. C'est en principe une bonne décision, car chacun de ces pays a des responsabilités différentes à l'égard du changement climatique ainsi que des capacités différentes de réduire ses émissions. La différenciation telle qu'elle a été définie n'est toutefois pas optimale, car elle n'a pas été effectuée selon des critères objectifs. Elle garantit néanmoins des niveaux de réduction quasi équivalents pour les grandes économies mondiales: Union européenne, Etats-Unis, Japon, Canada. Seules la Russie, l'Ukraine et l'Australie ont obtenu des objectifs sans doute beaucoup trop généreux par rapport à leurs responsabilités et leurs potentiels respectifs de réduction d'émissions. Mais ces pays menaçaient de se retirer de l'accord s'ils n'obtenaient pas des conditions favorables. Ce fait illustre bien la difficulté de négocier entre Etats souverains une répartition équitable de l'effort global de réduction.

1. Les émissions nettes représentent les émissions "brutes" moins l'élimination des gaz à effet de serre de l'atmosphère par les puits. De nombreux puits sont encore mal connus. C'est pourquoi, le protocole ne tient compte dans un premier temps que des changements dans le stock de carbone contenu dans les forêts, changements que l'on peut estimer avec davantage de précision. D'autres types de puits (par exemple, les sols) seront pris en considération à un stade ultérieur, si les connaissances scientifiques sont jugées suffisantes.

TABLEAU 4 - Objectifs de réduction ou de limitation par rapport à 1990 (moyenne pour la période 2008-2012)

Etats-membres de l'Union européenne, Suisse, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Roumanie, Slovénie, Slovaquie	-8%
Etats-Unis	-7%
Japon, Canada, Hongrie, Pologne	-6%
Russie, Nouvelle-Zélande, Ukraine	0%
Norvège	+1%
Australie	+8%
Islande	+10%

Source: Annexe B du protocole de Kyoto

c. La réalisation conjointe des objectifs par l'Union européenne (la "bulle" européenne)

A Kyoto, les Etats-membres de l'Union européenne ont annoncé leur intention d'atteindre de manière conjointe l'objectif de réduction qui leur a été attribué (-8%). Cette possibilité leur est explicitement garantie dans le nouveau protocole. Cela ne signifie pas qu'il n'y a qu'un seul objectif pour l'Union européenne. Mais celle-ci s'est réservé le droit de définir après Kyoto une différenciation interne des objectifs ("burden sharing" ou partage des efforts) entre Etats-Membres. Un accord sur un tel partage des efforts a été conclu lors du Conseil Environnement de juin 1998. Il sera formellement transmis aux instances internationales lors de la ratification par l'Union européenne et ses Etats-membres du nouveau protocole. A ce moment, chaque Etat-membre sera légalement responsable de son propre objectif ainsi défini¹.

TABLEAU 5 - Différenciation interne adoptée en juin 1998 par le Conseil des Ministres européens

Luxembourg	-28,0%
Danemark	-21,0%
Allemagne	-21,0%
Autriche	-13,0%
Royaume-Uni	-12,5%
Belgique	-7,5%
Italie	-6,5%
Pays-Bas	-6,0%
France	0,0%
Finlande	0,0%
Suède	+4,0%
Irlande	+13,0%
Espagne	+15,0%
Grèce	+25,0%
Portugal	+27,0%

Source: Conclusions du Conseil Environnement de juin 1998

1. Plus précisément, il s'agit d'une double responsabilité, celle de chaque Etat-membre et celle de la Communauté européenne, dans les limites de leurs compétences respectives.

d. La flexibilité géographique: des zones d'ombres potentielles

Le nouveau protocole stipule également qu'un pays industrialisé pourra réaliser une partie de son objectif hors de son propre territoire grâce à des mécanismes, tels que la mise en oeuvre conjointe et le commerce d'émissions. En principe, ces mécanismes permettent de réduire les coûts globaux de la réduction des émissions, car les réductions d'émissions peuvent s'effectuer là où elles sont les moins coûteuses. En pratique, cela pourrait toutefois permettre à certains pays d'éviter de prendre des décisions difficiles à faire accepter à leur opinion publique (même si elles sont bénéfiques à long terme) en achetant dans d'autres pays des réductions d'émissions que l'on peut considérer dans une certaine mesure comme fictives. Il y a, en effet, risque d'achat de réductions fictives quand les pays d'où proviennent ces réductions ont obtenu des objectifs beaucoup trop laxistes (Russie, Ukraine) ou n'ont pas d'objectifs (pays en développement).

L'Union européenne n'est pas parvenue à Kyoto à mettre des restrictions à ces types de flexibilité, que ce soit la mise en oeuvre conjointe ou le commerce d'émissions. Certes, des règles et modalités en ce qui concerne la mise en oeuvre conjointe et le commerce d'émissions devront être définies par la Conférence des Parties au cours des prochaines années. Mais il n'est pas certain que cela permette d'éviter les échappatoires inhérentes à ces mécanismes.

Il est donc possible que des pays industrialisés, comme les USA, cherchent à acquérir l'ensemble des réductions d'émissions fictives de la Russie et à investir massivement dans les pays en développement pour protéger leur mode de développement intense en énergie. Même s'ils ont accepté un objectif de réduction de -7%, les USA ont en tous cas affiché leur intention de continuer à augmenter leurs émissions nationales entre 1990 et 2008-2012. Si tel est le cas, cela retardera d'autant la mise en oeuvre de modes de production et de consommation durables dans ces pays industrialisés. Dans ces conditions, il sera d'autant plus difficile d'éviter que les pays en développement ne reproduisent les mêmes modes de production et de consommation insoutenables à long terme. Utilisés dans des proportions raisonnables, ces mécanismes fournissent néanmoins aux pays industrialisés une flexibilité qui pourrait être utile (notamment à la Belgique) pour respecter les objectifs de réduction d'émissions adoptés dans cette seconde phase de l'approche graduelle. Sachant que d'autres phases suivront, aucun pays n'a d'ailleurs intérêt à différer indéfiniment les changements de modes de production et de consommation sur son propre territoire.

Encadré n°7.2: Les trois “mécanismes flexibles” dits “de Kyoto”

La **mise en oeuvre conjointe** (art. 6 du protocole) et le **mécanisme de développement propre** (art. 12 du protocole) sont basés sur un même principe: un pays industrialisé peut investir dans des projets menant à des réductions d'émissions dans d'autres pays. Lorsque le destinataire est un pays industrialisé, de tels projets s'effectueront sur base bilatérale (mise en oeuvre conjointe entre deux pays^d). Lorsqu'il s'agit d'un pays en développement, ils s'effectueront dans un nouveau cadre encore à définir: le **mécanisme de développement propre**. Ce dernier mécanisme prévoit également de prélever des ressources des projets de réduction d'émissions, de façon à financer des projets d'adaptation aux effets des changements climatiques dans les pays les plus vulnérables à ces changements.

Quel que soit le pays destinataire (industrialisé ou en développement), le pays investisseur peut obtenir des crédits d'émissions correspondant aux réductions d'émissions réelles obtenues grâce à ce projet. Le fait que ce mécanisme soit basé sur la mise en oeuvre de projets concrets est en principe une garantie d'efficacité. Des crédits ne peuvent être obtenus que si l'on peut prouver que le projet génère des réductions additionnelles par rapport à ce qui se serait passé en l'absence de ce projet. Dans le cas de projets dans les pays en développement, le protocole prévoit d'ailleurs une vérification par des organismes indépendants. Par ailleurs, la mise en oeuvre conjointe est un mécanisme permettant le transfert de technologies et de ressources financières aux pays en transition économique et aux pays en développement.

Cependant, si le pays bénéficiaire de ces investissements n'a pas d'objectifs ou si ceux-ci sont au départ trop laxistes, il n'a pas d'incitant à réduire ses émissions de manière globale. Même si certains projets permettent à ce pays de réduire ses émissions de manière ponctuelle, son niveau d'émissions global dépend plutôt de choix fondamentaux de développement, en particulier quant aux modes de consommation. En d'autres termes, un pays peut utiliser certaines technologies très performantes tout en ayant des modes de consommation insoutenable à long terme. La mise en oeuvre conjointe risque donc de générer des crédits d'émissions pour les pays de l'OCDE, sans assurance de réductions globales d'émissions dans les pays bénéficiaires de ces projets.

Le **“commerce d'émissions”** (“emissions trading”) est un mécanisme permettant à des pays ayant des objectifs (sous forme de quotas d'émissions) de s'échanger une partie de leurs quotas d'émissions (art. 17 du protocole). Le pays qui vend une certaine quantité d'émissions voit son quota se réduire de cette quantité, tandis que le pays qui l'achète voit son quota augmenter de cette même quantité d'émissions. Ce mécanisme est, comme l'écofiscalité, un instrument économique: il permet théoriquement de réduire les émissions là où cette réduction est la plus “économique”.

En pratique, cependant, ce mécanisme permettra, du moins dans un premier temps, aux pays “riches” de l'OCDE, en particulier les USA, d'augmenter leurs quotas en achetant des émissions à la Russie et à l'Ukraine, qui ont obtenu des objectifs beaucoup trop laxistes par rapport à l'évolution attendue de leurs émissions. En effet, les émissions de la Russie sont aujourd'hui 30% moins élevées par rapport à 1990. Même sans aucune politique spécifique de réduction d'émissions, ce pays ne retrouvera jamais son niveau d'émissions de 1990. Il a donc une réserve d'émissions fictives (“hot air”) à vendre au plus offrant. Selon les estimations, cette réserve pourrait être équivalente à environ 5% des émissions des pays de l'OCDE, mais pourrait également être encore plus élevée.

- a. Imaginons que le pays A ait souscrit à un engagement d'origine internationale de réduction de 15% de ses émissions nationales pour une date x; mais qu'il ne soit pas disposé à réduire ses émissions nationales de plus de 10% à cette date, suite, par exemple, à un manque de majorité politique pour soutenir un ambitieux programme de réduction. A peut décider de signer un contrat avec un pays B qui réaliserait le montant de réduction égal aux 5% d'émissions que A ne peut/veut réaliser sur son propre territoire. En échange du financement par A de cet investissement favorable à l'environnement et au développement, A obtiendra des crédits d'émissions correspondant aux réductions réelles permises par la réalisation du projet.

3. Les défis de la mise en oeuvre et de la surveillance des décisions

Si les possibilités d'échappatoires ne sont pas utilisées massivement par les pays industriels pour éviter de réduire leurs émissions à l'intérieur de leurs frontières, l'accord de Kyoto est déjà un défi considérable pour ces pays, y compris pour la Belgique. Une réduction de 7,5% des émissions de la Belgique entre 2008 et 2012 par rapport à 1990 pourrait signifier plus de 30% de réduction par rapport aux émissions attendues pour cette période en l'absence de toute politique de réduction d'émissions¹.

Pour espérer atteindre cet objectif, la politique climatique doit s'insérer dans une politique de développement durable, laquelle devrait devenir une réelle priorité des différents niveaux de pouvoirs concernés. La mise en oeuvre du protocole suppose en effet tout un ensemble de décisions à prendre à tous les niveaux de pouvoir: européen, fédéral, régional, communautaire et local. Pour la Belgique, cela signifie, d'une part, la préparation d'un cadre national pour la mise en oeuvre des accords internationaux déjà définis et, d'autre part, la participation continue aux négociations internationales toujours en cours.

a. Des politiques et mesures communes et coordonnées au niveau européen

Pour mettre en oeuvre des réformes structurelles dont l'acceptation politique est difficile à atteindre dans des domaines comme l'emploi, l'énergie, le transport ou l'agriculture, il est important, surtout pour de petites économies ouvertes comme la Belgique, de s'assurer de ce que les autres pays industrialisés mettront en oeuvre le même type de politiques. Certaines mesures sont d'ailleurs, non seulement difficiles, mais même impossibles à prendre, si elles ne sont pas coordonnées au niveau international.

A ce stade, l'Union européenne n'a, cependant, pas pu obtenir de faire figurer dans le Protocole que des politiques et mesures contraignantes puissent être adoptées par tous les pays industrialisés dans ce cadre. Pour la plupart des pays hors Union européenne, cela aurait constitué une intrusion inacceptable dans leurs affaires intérieures. Ces pays n'ont pas encore l'expérience d'autorités supra-nationales, comme l'ont les pays membres de l'Union européenne, même si l'Union est encore relativement faible dans ce domaine. Le protocole prévoit cependant que les Parties au Protocole pourront décider, s'ils le considèrent utile, d'une coordination de certaines politiques ou mesures. La coordination internationale des politiques doit donc être considérée comme un objectif de long terme pour l'Union européenne dans le cadre des négociations internationales sur le développement durable.

Si la Belgique ne peut disposer à court terme d'une coordination internationale des politiques et mesures dans le cadre de la Convention Climat, elle doit néanmoins pouvoir s'assurer d'une coordination européenne de ces politiques. Une

1. Estimation sur base des projections partielles des émissions de dioxyde de carbone disponibles pour l'année 2010 (voir la Communication nationale de la Belgique). Des projections complètes, couvrant l'ensemble des gaz, pour la période 2008-2012, ne sont pas encore disponibles en Belgique.

telle coordination est dans certains cas, non seulement bénéfique, mais indispensable. L'Union européenne dispose en effet de certaines compétences exclusives, en particulier dans les domaines du marché intérieur. Ses décisions ont donc un grand impact sur une économie aussi orientée que la nôtre vers les échanges extérieurs à ses propres frontières.

La première étape de la mise en oeuvre du protocole sera donc de définir au niveau européen quels types de politiques et mesures coordonnées sont indispensables pour réaliser les objectifs. Pour la Belgique, l'enjeu consiste donc à obtenir un accord sur de telles politiques et mesures, et ce, avant la ratification du Protocole, c'est-à-dire avant le moment où la Belgique s'engagera sur un objectif juridiquement contraignant. Trois types de politiques et mesures apparaissent d'ores et déjà comme prioritaires au niveau européen:

- normes ou accords volontaires pour améliorer l'efficacité énergétique des appareils électriques;
- normes ou accords volontaires pour améliorer l'efficacité énergétique des véhicules;
- fiscalité de l'énergie (Gouzée & Willems, 1996, 1997).

La Communauté européenne dispose d'une compétence exclusive dans les deux premiers domaines (marché intérieur). Quant au troisième, une fixation de taux minima est également nécessaire en raison du marché intérieur, même si la Communauté européenne n'a pas de compétence très importante dans le domaine de la fiscalité.

b. Une politique climatique nationale

Même si les mesures communes et coordonnées au niveau européen sont nécessaires à la réalisation des objectifs fixés, elles sont bien loin d'être suffisantes. En réalité, la plupart des mesures à prendre sont encore de compétence nationale (i.e. fédérale, régionale ou communautaire): gestion de l'offre et de la demande d'électricité, utilisation rationnelle de l'énergie, accords volontaires avec l'industrie, politique de mobilité et d'aménagement du territoire, taxation de l'énergie (au-delà des taux minimums communautaires) et autres incitants fiscaux, information et formation. De telles actions ne pourront être comprises par le citoyen que si elles font partie d'une stratégie globale de développement durable.

Quel que soit le paquet de mesures qui devrait être adopté aux différents niveaux de pouvoir, il est certain que la réalisation de l'objectif exigera de la part des pouvoirs publics un ensemble de moyens à la fois humains et financiers beaucoup plus importants que ce qui a été décidé jusqu'à présent. Telle est en tous cas l'expérience des pays, tels que les Pays-Bas, le Danemark, le Royaume-Uni ou même les Etats-Unis, qui ont déjà investi beaucoup plus de ressources humaines et financières dans des programmes de réduction d'émissions qu'un pays comme le nôtre.

La Belgique devrait donc veiller au plus tôt à mettre sur pied des politiques climatiques ambitieuses, insérées dans une stratégie de développement durable, car les acteurs économiques ont besoin d'un cadre prévisible pour leurs investis-

sements, dont la durée de vie peut être relativement longue. Dans une optique de développement durable, l'horizon 2008-2012 est, en effet, un horizon de court terme.

c. Un cadre pour les mécanismes de flexibilité

À Kyoto, trois mécanismes de flexibilité ont été adoptés. À condition que les règles et modalités de leur mise en oeuvre aient pu faire l'objet d'accords internationaux, ces mécanismes engendreront à terme la mondialisation d'un marché des émissions et une multiplication des flux d'investissements internationaux dans les technologies clés du développement durable. Même si la Belgique entend effectuer un maximum de réductions à l'intérieur de ses frontières, elle doit donc aussi se préparer à l'utilisation éventuelle de ces mécanismes et à son insertion dans cette nouvelle forme de mondialisation des échanges économiques.

Cette préparation consiste, d'une part, à participer aux négociations en cours sur la définition d'un cadre international et, d'autre part, à mettre en place un cadre national pour la mise en oeuvre de ces mécanismes. Ce cadre devrait principalement concerner l'approbation et la certification des projets, crédits et échanges d'émissions, ainsi que la définition d'un système de compensation des firmes nationales ayant obtenu des crédits à l'étranger.

d. La surveillance et le rapportage

La surveillance et le rapportage sont des éléments indispensables à une stratégie de développement durable. Vu la multiplicité des mesures à prendre dans les domaines précités, il est important d'effectuer un contrôle précis de l'évolution des émissions ainsi qu'une surveillance des efforts entrepris et de permettre une diffusion de ces informations grâce à un rapportage suffisamment détaillé. L'importance de cette dimension des politiques de développement durable a été sous-estimée jusqu'ici et rares sont les pays qui disposent d'outils efficaces dans ce domaine.

Dans le contexte d'un accord sur des objectifs climatiques juridiquement contraignants, cette surveillance et ce rapportage deviennent encore plus importants, car ils permettent d'évaluer le respect des engagements pris par un pays et de déterminer des sanctions éventuelles.

Le protocole contient des dispositions visant un renforcement de cette surveillance et de ce rapportage pour améliorer celles de la Convention Climat adoptée à Rio:

- les Parties doivent mettre en place des systèmes nationaux d'inventaires (annuels) pour surveiller l'évolution des émissions. Les méthodologies du GIEC permettant d'établir ces inventaires seront régulièrement améliorées. Dans le contexte d'engagements juridiquement contraignants, le respect des directives en matière d'inventaire devient la priorité absolue, car les inventaires sont la seule manière de vérifier (ex post) si un pays respecte ses engagements en matière d'objectifs;

- les communications nationales deviennent, avec les inventaires annuels, les éléments clés d'une surveillance internationale. Les informations sur les politiques et mesures et les projections permettent un contrôle (ex ante) du respect des engagements. Le protocole prévoit un renforcement de la surveillance internationale, qui, à l'aide d'équipes d'experts, vérifiera les informations contenues dans les communications nationales;
- les Parties doivent coopérer en échangeant des informations sur les politiques et mesures, notamment par le développement de moyens pour améliorer leur comparabilité, leur transparence et leur effectivité. Il s'agit ici d'une référence au développement d'indicateurs pour pouvoir communiquer entre gouvernements sur l'effet des politiques et mesures dans les différents pays.

Il sera donc nécessaire pour la Belgique d'améliorer et de compléter son système d'inventaires et de projections d'émissions (du moins pour ce qui est des gaz autres que le dioxyde de carbone) ainsi que son système de collecte d'information sur les mesures contribuant aux politiques climatiques (qui, pour la plupart, ne sont pas des mesures de politique environnementale au sens classique) prises par les différents niveaux de pouvoir. En effet, la fragmentation des lieux de décisions en Belgique exige un effort supplémentaire en matière de collecte d'information. Enfin, la Belgique devrait également poursuivre ses efforts dans le domaine des indicateurs de développement durable, qui répondent à des besoins très concrets pour la mise en oeuvre des accords relatifs aux changements climatiques.

4. La suite du processus de négociations

Aussi important soit-il, le protocole de Kyoto n'est qu'une étape dans un processus continu de négociations. Les prochaines Conférences des Parties de la Convention Climat, à commencer par celle de Buenos Aires en novembre 1998, seront dominées par les négociations relatives aux modalités d'application du protocole de Kyoto. Elles seront également dominées par la question des futurs engagements des pays en développement, les USA conditionnant la ratification du Protocole à une "participation significative" des pays en développement à la réduction des émissions.

Dans ces conditions, la ratification du protocole par les principaux pays industrialisés, et donc son entrée en vigueur, ne devraient pas intervenir rapidement. Ce protocole sera sans doute à peine ratifié que de nouvelles négociations débiteront sur un renforcement des engagements pour la période suivante (2013-2017). Les pays industrialisés, dont la Belgique, ne pourront cependant pas attendre cette ratification pour se préparer à mettre en oeuvre les engagements auxquels ils ont souscrits à Kyoto et à Rio.

B. Une autre façon de prendre des décisions

1. Adopter une stratégie nationale de développement durable

Manque d'intégration des différentes composantes du développement

De nombreux pays ont encore tendance à cloisonner systématiquement les facteurs économiques, sociaux et environnementaux lors de l'élaboration des politiques, de la planification ou de la gestion. Action 21 note que ceci influence l'action de toute la société (pouvoirs publics, industrie, particuliers) et a des effets importants sur la durabilité et l'efficacité du développement (A21; 8.2). Un ajustement, voire une restructuration fondamentale du processus de décision est donc nécessaire pour *intégrer pleinement* dans les processus décisionnels, *les questions économiques, sociales et environnementales*. Cette pleine intégration a pour mission d'assurer ainsi un mode de développement qui soit à la fois réel du point de vue économique, équitable sur le plan social et écologiquement rationnel (A21; 8.4).

Encadré n°7.3: Adopter une stratégie nationale de développement durable, selon Action 21

Les gouvernements, coopérant au besoin avec des organisations internationales, devraient adopter une stratégie nationale de développement durable qui concrétise, notamment, les décisions prises à la Conférence, en particulier en ce qui concerne l'Action 21. Cette stratégie devrait être inspirée des différents plans et politiques sectorielles, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays et les fonder en un ensemble cohérent. (...) Cette stratégie devrait avoir pour objectif d'assurer un progrès économique équitable sur le plan social, tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures. Elle devrait être élaborée avec la participation la plus large possible et s'appuyer sur une évaluation détaillée de la situation et des tendances actuelles (A21; 8.7).

Restructurer le processus décisionnel et son suivi

Restructurer le processus décisionnel en ce sens passe, notamment, par une adaptation des structures et outils institutionnels pour que les décisions de développement tenant compte de leurs interactions avec l'environnement puissent s'inscrire à l'avenir dans une *stratégie nationale de développement durable* (voir encadré n°7.3). La qualité du développement durable est au moins aussi dépendante de la *qualité du processus* mis en route, de sa contribution permanente à l'apprentissage collectif des conditions d'un développement durable, que de la *quantité des performances* atteintes.

Le Programme 21 définit cette stratégie comme un mécanisme de coordination des activités de développement durable pour y intégrer harmonieusement les diverses catégories de priorités. L'une des décisions importantes prises au Sommet +5 est de fixer une échéance d'ici à l'an 2002 pour élaborer ou améliorer de telles stratégies sur toute la planète (voir partie II, section B.5.b).

Outils/étapes d'une stratégie

Action 21 met l'accent sur trois grandes catégories d'actions ou d'outils coordonnés permettant progressivement de *faire en sorte que les considérations économiques, sociales et environnementales soient intégrées dans le processus décisionnel à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'administration* (A21; 8.4.a) et d'*établir des moyens qui permettent d'assurer l'harmonisation des orientations, plans et instruments des politiques sectorielles et des politiques économiques, sociales et environnementales, y compris mesures fiscales et budgétaires; ces mécanismes devraient jouer aux différents niveaux et permettre à tous ceux qui s'intéressent au processus de développement d'oeuvrer ensemble* (A21; 8.4.c).

Ces actions et outils sont définis dans les points suivants de cette section B:

- améliorer les bases du processus décisionnel (*reporting*, A21; 8.4): faire rapport sur l'état du développement et de l'environnement au moyen d'efforts d'inventorisation et d'une recherche de cohérence ;
- améliorer les systèmes de planification et de gestion (*planning*, A21; 8.5): planifier au moyen d'un plan d'ensemble les politiques pour un développement durable;
- élaborer des systèmes de surveillance (*monitoring*, A21; 8.6 et chapitre 40): mesurer les effets des mesures au moyen de systèmes d'évaluation et d'indicateurs pour un développement durable .

Notons d'emblée que le processus de décision ne devrait jamais se réduire à ces trois actions (dont nous utilisons le nom anglais pour simplifier l'explication). Même en restant schématique, un processus de décision "durable" serait mieux décrit par une séquence en quatre phases, qui insère plus explicitement¹ la mise en oeuvre (implémentation) dans le cycle de décision, comme suit:

- (a) *Reporting*: (*inventorisation & streamlining*): identification des problèmes, analyse des décisions et tendances en cours;
- (b) *Planning*: formulation et décision des politiques;
- (c) *Implementation*: mise en oeuvre des politiques formulées et décidées;
- (d) *Monitoring*: mesure des effets de ces politiques et évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés.

Puis nouveau cycle:

- (a) *Reporting*: identification des nouveaux problèmes et corrections à apporter aux anciennes politiques, etc. Le Monitoring et le Reporting au deuxième cycle peuvent naturellement se faire dans un même "rapport" mais il importe de les considérer comme deux types d'action différents.
- (b) ...

Quelle qu'en soit la raison, Action 21 n'est pas le seul document relatif à la prise de décision où les aspects concrets de mise en oeuvre (*implementation*) sont ignorés. C'est en effet toujours au niveau de la réalisation concrète et quotidienne que les grandes décisions sont les moins élaborées. La suite de ce texte traite des première, deuxième et quatrième phases, la troisième n'ayant encore fait l'objet d'aucune recommandation particulière dans le cadre des textes et du suivi de Rio.

1. La notion d'implémentation est partiellement couverte par celle de *gestion*. Mais la gestion est traitée au point 8.5 d'Action 21 conjointement à celle de planification, sans faire place aux difficultés particulières soulevées par la "gestion" de mesures instaurant des changements importants dans les modes de vie en société. Ceci sous-estime donc les difficultés propres à la mise en oeuvre des stratégies de développement durable. Il nous semble que ces difficultés particulières ne sont traitées nulle part dans Action 21, peut-être parce qu'elles varient selon les cultures des populations concernées et qu'il relève de la souveraineté de chaque gouvernement d'apporter à ces questions des réponses appropriées.

2. La phase de rapportage

a. Reporting aux niveaux national et international

L'un des principaux engagements (non contraignants) d'Action 21 relatif au processus de décision est celui du rapportage (*reporting*); il a deux facettes, la nationale et l'internationale.

Le rapportage national

Au niveau national (voir encadré n°7.4), il s'agit essentiellement d'un examen *périodique*. Au départ, il doit faire un inventaire des problèmes posés et analyser les décisions et tendances en cours pour détecter leurs aspects "non durables". Ensuite, cet examen doit suivre le processus de développement en cours dans toutes ses dimensions. L'Administration doit montrer l'exemple, Action 21 suggérant même d'évaluer *annuellement* ses performances en matière de développement durable.

Encadré n°7.4: Le rapportage national à des fins nationales

Sous ses aspects nationaux, l'engagement de rapportage est décrit au chapitre 8:

(...) les gouvernements devraient faire le point de la situation à l'échelle nationale (...) (A21; 8.4) Ils devraient (...) suivre et évaluer systématiquement le processus de développement en examinant périodiquement où en est la mise en valeur des ressources humaines, les conditions et tendances économiques et sociales et l'état de l'environnement et des ressources naturelles; on pourrait procéder en outre à des bilans annuels du double point de vue de l'environnement et du développement, afin d'évaluer les résultats concourant à un développement durable obtenu par les différents secteurs de l'administration (A21; 8.4.d).

Cet engagement va notamment de pair avec une double exigence de *responsabilité* et de *publicité*:

- *veiller à ce que les incidences écologiques des politiques économiques et sectorielles et les responsabilités en la matière soient bien claires (A21; 8.4.e);*
- *faire en sorte que le public ait accès aux informations pertinentes, puisse aisément faire connaître ses vues et participe activement (A21; 8.4.f).*

Le rapportage international

L'une des questions les plus controversées à Rio fut celle du rapportage international (voir encadré n°7.5). Les pays en développement craignaient en effet que les inventaires fournis dans de tels rapports sur l'état de leur environnement et de leur développement permettent de leur imposer de nouveaux types de politiques d'ajustement (de l'état de leur environnement, notamment). Si le premier programme de travail de la CDD-ONU fut si difficile à négocier (voir partie I, section B.5), c'est notamment parce qu'il concrétisait cette demande adressée aux gouvernements de transmettre chaque année à la CDD-ONU des rapports portant spécifiquement sur les chapitres rassemblés dans les *clusters* (voir encadré n°1.4).

Exercice accompli par plusieurs Etats et Organisations internationales

Dans de telles conditions, le fait que 74 Etats et 11 Organisations internationales aient soumis au moins un rapport à la CDD-ONU au cours de ses trois premières sessions (1993, 94, 95) peut être considéré comme un gage de confiance dans les finalités de la CDD-ONU et un résultat appréciable. En outre 27 pays ont soumis un rapport à chacune de ces trois sessions, dont 12 de l'Union européenne (en ce compris la Belgique) et une série de pays en développement (le Brésil, le Chili,

la Colombie, Cuba, l'Equateur, le Maroc, la Tunisie, l'Ouganda et le Venezuela). La Commission européenne est l'une des deux organisations internationales à avoir remis son rapport chaque année.

Encadré n°7.5: Le rapportage national à destination d'organismes internationaux

Sous ses aspects internationaux, l'engagement de rapportage est décrit au chapitre 38:

La Commission du Développement durable devrait (...) examiner les informations communiquées par les gouvernements, y compris par exemple les informations présentées sous formes de communications périodiques ou de rapports nationaux concernant les activités qu'ils entreprennent pour appliquer les dispositions d'Action 21, les problèmes auxquels ils se heurtent, en particulier ceux relatifs aux ressources financières et au transfert de technologie, et les autres questions d'environnement et de développement qu'ils jugent pertinentes. (A21; 38.13.b).

Cet engagement national va donc de pair avec l'acceptation de se soumettre à une forme d'examen au niveau international (voir aussi l'encadré n°7.12). Le rapportage international n'est d'ailleurs pas un monopole gouvernemental. Le chapitre 38 d'Action 21 le signale explicitement:

La Commission du Développement durable devrait (...) recevoir et analyser les informations fournies par les Organisations non gouvernementales compétentes, les milieux scientifiques et le secteur privé concernant l'application globale d'Action 21 (A21; 38.13.d).

Exploitation de ces reporting au niveau international

Sur la base de ces rapports et des informations soumises en 1996, la CDD-ONU produisit une centaine de "profils de pays", de plus d'une soixantaine de pages, exposant les progrès accomplis au niveau national dans la mise en oeuvre d'Action 21 depuis la CNUED. Ces profils, intégrant dans une structure commune les informations fournies par les pays, furent produits en étroite coopération avec les gouvernements intéressés.

La Communauté internationale disposait ainsi d'un matériau de base suffisamment homogène pour procéder à de premières évaluations globales de l'application d'Action 21 au Sommet +5. Il va de soi que les profils de pays ainsi établis en accord avec les gouvernements ont tendance à rendre compte des progrès accomplis et à prêter moins d'attention aux obstacles et problèmes rencontrés dans la voie d'un développement durable. Ils ne dénoncent pas non plus le peu d'intérêt de la plupart des gouvernements pour la mise en oeuvre du Plan d'Action 21. Mais ils peuvent être consultés sur Internet (<http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo>) et sont systématiquement soumis à la critique des grands groupes sociaux¹. Ceci atteste, au moins, de la volonté de transparence de cette première étape du processus et encourage l'échange d'informations et de données supplémentaires.

1. Les rapports de la Belgique de 1994, 95 et 96 peuvent également être obtenus auprès des Affaires étrangères.

b. Streamlining aux niveaux national et international

Encadré n°7.6: Other Reporting Requirements

In the context of the Conventions, national information is requested with a view to monitoring compliance with the implementation by Parties to the Convention. The Conventions requiring reporting on Sustainable Development include: the Framework Convention on Climate Change (FCCC), the Convention on Biological Diversity, the Convention to combat Desertification, the Basel Convention, the Law of the Sea Convention, the Convention to eradicate Discrimination against Women, ... The request vary from information on national legislations to highly technical and detailed data at the national level. Most of the Convention have or are formulating guidelines to assist countries in reporting and most require the formulation of national strategies. A number of extensive national reports were also requested in the context of the preparation of major Conferences which came after Rio, such as the Social Summit, the Cairo Population Conference and Beijing. These conferences also resulted in requests for information on agreements reached and requests for follow-up to global plans of action. (Proposals for the Streamlining of Requests for National Reporting, DPCSD, 25/2/97).

Canaliser l'information

Les premiers efforts de rapportage à la CDD-ONU de 1994, 95 et 96 furent accomplis par des gouvernements et organisations surchargés d'obligations portant sur de telles "communications", dont plusieurs sont obligatoires et qui sont devenues particulièrement nombreuses depuis la CNUED.

L'exemple le plus lourd de telles obligations est probablement celui de la *Communication concernant l'application* de la Convention Climat adoptée à Rio, requise par l'article 12 de cette Convention. Cette communication régulière doit contenir un inventaire des émissions anthropiques de tous les gaz à effet de serre et une description générale des mesures prises ou envisagées pour appliquer la Convention, mais aussi des données sur les tendances de ces émissions¹ (voir point A.1.c de cette même partie). Les pays développés doivent en outre livrer dans leur communication la description détaillée de leurs politiques et mesures de réduction ou de stabilisation d'émissions avec une estimation de leurs effets, mesure par mesure. Mais comme le montre l'encadré n°7.6, de nombreux autres engagements internationaux exigent de plus en plus d'informations de ce type de la part de ces gouvernements.

C'est pour ne pas "perdre" dans le rapportage à la CDD-ONU le bénéfice de telles informations et travaux qu'en avril 1996, la CDD-4 décida de mieux "rendre cohérent" (traduction imparfaite de *streamline*) le rapportage national en matière de développement durable (Décision 4/8S6). Le mode de rapportage à la CDD-ONU, depuis lors, ne demande plus aucun effort faisant double emploi avec des rapports remis dans d'autres filières que la sienne. Mais il rassemble ces derniers dans la mesure où ils touchent à des problématiques de développement durable. C'est ainsi que la CDD-ONU devient progressivement le creuset qui recueille les lignes de force de l'information internationale touchant aux progrès du développement durable.

Ce rôle est d'autant plus nécessaire pour le moment que, du côté de la plupart des gouvernements, le *streamlining* interne ne se pratique pas spontanément. Il

1. La Communication de la Belgique de 1997 peut être obtenue auprès du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement fédéral. Le Bureau fédéral du Plan y a contribué pour les chapitres généraux, relatifs aux effets des politiques et à l'éducation, formation et sensibilisation du public.

est en effet plus simple pour chaque département de produire seul un rapport demandé au niveau international que de chercher un accord interdépartemental pour effectuer ce rapportage international de façon concertée. Ceci explique une partie des discordances observée dans l'image qu'un pays peut donner de lui à l'étranger selon le département qui le représente (le commerce ou l'environnement, par exemple). L'adoption d'un cadre légal pour donner un cadre à la définition et à l'examen des politiques de développement durable devrait, à terme, parvenir à réduire significativement ces incohérences. Mais ce cadre ne suffira pas à lui seul à assurer toute la coordination nécessaire et il appartiendra toujours aux départements de veiller à la réalisation concrète des conditions de cohérence.

3. La phase de planification

a. Adopter une politique-cadre de développement durable

La mise en oeuvre d'un développement durable appelle des décisions politiques et civiles cohérentes dans de nombreux secteurs (économie, environnement, affaires sociales, budget, énergie, agriculture, transports, etc.). Action 21 recommande d'adopter une politique-cadre pour servir de base à ces décisions dans une perspective globale et de long terme.

La loi sur le développement durable adoptée en Belgique en mai 1997 a pour objectif l'instauration d'un cadre permettant d'élaborer progressivement de telles politiques (voir point C.a) au niveau fédéral.

Encadré n°7.7 Adopter une politique-cadre

Les gouvernements devraient, en définissant leurs priorités conformément à leurs plans, politiques et programmes, adopter pour servir de base aux décisions une politique-cadre qui reflète une perspective à long terme et une approche intersectorielle, et prenne en considération les différents aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux du développement et les liens entre ces aspects (A21; 8.4.b).

b. Améliorer les systèmes de planification et de gestion

Rôle des plans nationaux de développement durable

C'est ici qu'interviennent les plans nationaux de développement durable (voir encadré n°7.8) ainsi que les processus et systèmes qui président à leur élaboration. Ils visent à intégrer pleinement dans le processus décisionnel les considérations socio-économiques et les questions d'environnement, et à obtenir une plus large participation du public. Ils sont décrits au chapitre 7 d'Action 21 sous le titre *Améliorer les systèmes de planification et de gestion*.

Encadré n°7.8: Améliorer les systèmes de planification et de gestion

Pour faciliter la prise en compte de tous les éléments pertinents dans les décisions, il peut s'avérer nécessaire d'améliorer les systèmes de données et les méthodes d'analyse sur lesquels ces décisions reposent. Les gouvernements, collaborant au besoin avec des organisations nationales et internationales, devraient examiner l'état de leur système de planification et de gestion et éventuellement modifier et renforcer les méthodes utilisées de manière à pouvoir considérer tous les problèmes sociaux, économiques et environnementaux (A21; 8.5).

Besoin de vision globale à tous les niveaux

Cette section d'Action 21 (8.5.a à h), qui porte largement sur l'utilisation des terres et la gestion des ressources naturelles, encourage les pays membres à déléguer les responsabilités de planification et de gestion à l'échelon où les pouvoirs publics sont le plus capables d'agir efficacement (principe de subsidiarité). Ceci fut aussi un grand objectif des réformes institutionnelles en Belgique au cours des dernières années. Le besoin de "vision globale" dans tous les domaines d'intervention d'Action 21 se fait néanmoins sentir à tous les niveaux. De telles visions sont nécessaires pour ne pas prendre des décisions "en aveugle", qui auraient des répercussions économiques, sociales ou environnementales plus étendues.

Plus que des plans d'environnement

Il est donc clair qu'un plan pour un développement durable ne peut en aucun cas se réduire à un plan d'environnement. Or les *plans actuels ou les documents d'orientation concernant l'environnement affirment généralement adhérer au principe du développement durable, mais (pour la plupart d'entre eux) ne prétendent pas représenter des stratégies globales permettant de mettre en place des systèmes économiques véritablement "soutenables" par l'environnement (OCDE, 1993)*. Ce constat est encore valable aujourd'hui.

Chacun des accords de Rio requiert donc, de la part des gouvernements (surtout des pays développés), de gros efforts de planification à long terme. A cet égard, un paradoxe réside dans le fait que la Conférence de Rio s'est tenue au moment même où s'écroulaient les économies planifiées de l'Est. Mais il ne s'agit plus de planification impérative et centralisée des quantités produites et consommées, il s'agit d'une planification aussi souple, participative et transparente que possible.

4. La phase de monitoring

a. Evaluation des incidences des décisions, politiques et mesures de développement durable

Avec ou sans rapports et plans, le développement durable est, d'abord, une recherche continue, une découverte permanente, un processus d'apprentissage. A cet égard, il est naturel que plusieurs passages d'Action 21 insistent sur la nécessité de *mieux exploiter les données et les informations à tous les stades de la planification et de la gestion*, notamment en soulignant *les interactions et effets de synergie par des méthodes diverses d'analyse afin de disposer de point de vue différents (A21; 8.5.a)*.

Processus vivant et auto-régulateur

En outre, qu'il soit national, fédéral ou sub-national, le processus de rapportage et de planification au service de la stratégie de développement durable n'a de sens que s'il est vivant et auto-régulateur: s'il améliore constamment ses effets par rapport aux besoins exprimés par la société.

Encadré n°7.9: Evaluer les incidences des décisions, politiques ou mesures de développement durable

Les pays devraient, en définissant eux-mêmes leurs priorités en fonction de leurs plans, politiques et programmes propres, adopter des méthodes d'analyse d'ensemble permettant d'évaluer les effets des décisions avant et pendant leur application, y compris leurs effets économiques, sociaux et environnementaux; ces méthodes devraient s'appliquer non seulement aux projets, mais aussi aux politiques et aux programmes; l'analyse devrait comporter une évaluation des coûts, des avantages et des risques (A21, 8.5.b).

Le passage d'Action 21 cité à l'encadré n°7.9 défend une conception triplement "étendue" des études d'incidence des décisions (ce concept concernant non seulement les projets d'investissements privés mais aussi les politiques et programmes publics):

- évaluer l'incidence non seulement *environnementale* mais aussi *économique* et *sociale*;
- évaluer non seulement les effets des *projets "avant"* mais aussi ceux des *politiques et programmes "pendant"* leur application;
- évaluer non seulement les *coûts et avantages* mais aussi les *risques*.

b. Monitoring aux niveaux national et international

C'est pour permettre cette évaluation collective et auto-corrective qu'Action 21 recommande une surveillance et un contrôle des progrès accomplis effectués tant au niveau national qu'international.

Encadré n°7.10: Permettre un contrôle des progrès réalisés dans l'application d'Action 21 au niveau national

Les pays pourraient élaborer des systèmes de surveillance et d'évaluation des progrès accomplis dans le sens d'un développement durable en adoptant des indicateurs qui permettent de mesurer les changements dans les domaines économique, social, environnemental et international (A21; 8.6).

La Commission du Développement durable devrait examiner les progrès accomplis dans l'exécution des engagements énoncés dans Action 21, y compris ceux qui se rapportent aux apports financiers et au transfert de technologie (A21; 38.13.c).

c. Des indicateurs pour un développement durable

Le chapitre 40 (voir encadré n°7.11) reconnaît qu'il existe un déficit d'information pour pouvoir évaluer la durabilité des systèmes.

Encadré n°7.11: L'information pour la prise de décision en matière de développement durable

Les indicateurs courants tels que le Produit national brut (PNB) et la mesure des divers courants de ressources ou de pollution ne permettent pas d'évaluer la durabilité des systèmes. Les méthodes d'évaluation des interactions entre les divers paramètres de l'environnement de la démographie, de la société et du développement ne sont pas suffisamment développées et appliquées. Il faut donc élaborer des indicateurs du développement durable afin qu'ils constituent une base utile pour la prise de décision à tous les niveaux et contribuent à la durabilité autorégulatrice des systèmes intégrés de l'environnement et du développement (A21; 40.4).

Les pays, à l'échelon national, et les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, à l'échelon international, devraient définir la notion d'indicateurs du développement durable afin de pouvoir les identifier. Pour assurer que certains de ces indicateurs soient utilisés dans les comptes satellites, puis dans la comptabilité nationale, le Bureau de Statistiques du Secrétariat de l'ONU doit continuer à élaborer des indicateurs en se fondant sur les travaux en cours à cet égard (A21; 40.6).

Il reconnaît aussi que la notion d'*indicateurs du développement durable* reste à définir pour contribuer à l'élimination de ce déficit. Ce travail n'est pas exclusivement scientifique. Il doit se faire tant au niveau national, qu'au niveau intergouvernemental et non gouvernemental à l'échelon international. Ses résultats doivent être progressivement intégrés dans un cadre d'information statistique "complet" sur l'évolution du développement, c'est-à-dire moins centré sur ses aspects économiques. Les indicateurs pour la prise de décisions en faveur d'un développement durable sont généralement appelés plus brièvement *indicateurs pour un développement durable*, ou, de façon encore plus légère, *indicateurs de développement durable*. Une définition strictement opérationnelle (sans prétention scientifique puisqu'elle renvoie surtout à la définition du concept de développement durable lui-même) est proposée ici pour aider à comprendre l'importance de cette question:

Les indicateurs pour la prise de décision en faveur d'un développement durable sont des valeurs quantitatives ou qualitatives mesurant les évolutions et les interactions des paramètres relatifs aux différentes composantes du développement durable (ressources économiques, sociales, environnementales et institutionnelles de la société), tant à l'échelle internationale, régionale, nationale que locale, en vue d'évaluer les tendances à long terme en cours.

Les tendances de telle ou telle évolution à un échelon donné (du plus local au plus international) s'apprécient par rapport aux normes que se donne la/les société(s) concernée(s) (éventuellement par référence à des normes internationales) dans le cadre de la stratégie qu'elle(s) adopte(nt) ensemble ou séparément. Un même indicateur peut donc renseigner sur le progrès en matière de développement durable dans certains lieux et ne pas avoir cette utilité dans d'autres.

Une autre façon de définir l'indicateur de développement durable se réfère au rôle qu'il joue dans le processus de décision. Dans le cycle des quatre actions types présentés en B.1 ci-dessus, le rôle potentiel des indicateurs est surtout important dans les phases de rapportage (*reporting*), de planification (*planning*¹) et de surveillance (*monitoring*):

Outil de communication, ce type d'indicateur synthétise et simplifie une information diversifiée relative à certains phénomènes ou certaines tendances considérées comme critiques dans une optique de développement durable. Ces indicateurs permettent de rapporter la situation observée, de l'évaluer, puis de planifier et de surveiller l'évolution de variables concernant la situation économique, la société, les écosystèmes (pollution des ressources naturelles, ...), et les institutions. Ce sont ainsi des outils qui contribuent à déterminer les décisions à prendre pour s'orienter vers des modes de développement plus durables.

Les indicateurs de développement durable sont donc à la fois des mesures quantitatives ou qualitatives des interactions et évolutions à long terme, outils de communication privilégiés sur les différents projets de développement durable existant à toutes les échelles géographiques et politiques. Action 21 suggérait dès Rio que les Nations unies avaient des initiatives à prendre pour faciliter l'élaboration concertée d'une série appropriée de ces indicateurs à utiliser au niveau international (voir encadré n°7.12). Action 21 insiste d'ailleurs aussi à plusieurs reprises sur cette nécessité de disposer d'un cadre complet de l'information sur l'environnement et le développement.

Encadré n°7.12: L'élaboration concertée d'une série appropriée d'indicateurs

Les organes et les organismes des Nations unies pourraient, en coordination avec d'autres organisations internationales compétentes, formuler des recommandations permettant de faciliter l'élaboration concertée d'indicateurs au niveau national régional et mondial et veiller à incorporer une série appropriée de ces indicateurs dans des rapports et des bases de données communs, régulièrement mis à jour et accessibles à tous, afin qu'ils soient utilisés au niveau international, eu égard aux considérations touchant la souveraineté nationale (A21; 40.7).

A l'échelon national, les gouvernements devraient envisager de procéder aux modifications institutionnelles nécessaires afin d'assurer l'intégration de l'information concernant l'environnement et le développement. Au niveau international, il faudrait renforcer les activités d'évaluation de l'environnement et coordonner ces activités avec les efforts déployés en vue d'évaluer les tendances du développement (A21; 40.10).

La Belgique ayant joué un rôle particulier au sein de la CDD-ONU dans la recherche des réponses politiques et pratiques à cette vaste question, nous la traitons de façon plus détaillée en annexe B, examinant successivement les débats et le programme de travail de la CDD-ONU relatifs aux indicateurs de développement durable. Il s'agit d'un processus lent et complexe. Mais le Sommet +5 lui a apporté son soutien en souhaitant explicitement dans le Programme 21 (voir encadré n°7.13) voir ce travail porter ses fruits. La finalisation du Programme de travail de la CDD-ONU concernant les indicateurs de développement durable devrait en effet permettre d'améliorer les possibilités de monitoring et de dialogue international mieux ciblés sur des enjeux précis de développement durable à partir de l'an 2000.

1. Il peuvent également aider à fixer des objectifs de développement durable quantifiés au stade du *planning*, mais, idéalement, ceux-ci devraient être, le moins possible, dictés par les limitations des statistiques, formules et concepts existants.

Encadré n°7.13: Le Programme 21 et les indicateurs de développement durable

Le Programme de travail de la Commission concernant les indicateurs de développement durable devrait permettre d'établir d'un commun accord un ensemble d'indicateurs (dont quelques indicateurs composites) réalistes, adaptés aux conditions propres à chaque pays et librement utilisables à l'échelle nationale d'ici l'an 2000. Ces indicateurs du développement durable, y compris, selon que de besoin, et compte tenu des conditions propres à chaque pays, ceux propres à certains secteurs, devraient jouer un rôle important dans le suivi des progrès réalisés en matière de développement durable au niveau national et l'établissement des rapports nationaux, lorsqu'il y a lieu (P21; 114).

C. Premiers pas et risques d'échec

Trois grandes catégories d'actions et d'outils coordonnées sont donc requises, selon Action 21, pour transformer progressivement le processus de décision relatif au développement et faire en sorte que les considérations économiques, sociales et environnementales y soient intégrées, et cela à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'Administration. La Belgique étant l'un des pays disposant d'un cadre légal pour résoudre au niveau fédéral les problèmes décrits dans cette publication, nous examinerons tout d'abord ce nouveau cadre particulièrement soucieux de la mise en oeuvre d'Action 21. Nous attirerons ensuite l'attention sur la nécessité d'une participation et d'un engagement de toutes les parties concernées.

a. La coordination des politiques pour un développement durable (loi belge du 5 mai 1997)

Pour concrétiser le projet de développement durable au niveau des autorités fédérales, la loi du 5 mai 1997 *portant coordination de la politique fédérale en matière de développement durable* (MB 18/06/97), crée en Belgique un nouveau mécanisme fédéral reposant notamment sur l'élaboration d'un Rapport et d'un Plan fédéral de développement durable¹.

L'aspect le plus neuf du processus décisionnel instauré par cette loi est, d'une part, la création d'une *Commission interdépartementale de Développement durable* et, d'autre part, l'articulation entre un *Rapport fédéral* que doit publier le Bureau fédéral du Plan tous les deux ans et le *Plan fédéral* auquel cette Commission interdépartementale est chargée de conférer, tous les 4 ans, les grandes orientations de la politique fédérale en faveur d'un développement durable. Ce plan doit être adopté par le gouvernement fédéral après un processus de consultation de grande envergure dans lequel le *Conseil fédéral du Développement durable*, composé essentiellement de représentants de la société civile, joue un rôle fondamental. La Commission regroupe des représentants de chaque membre du Gouvernement fédéral, ainsi que du Bureau fédéral du Plan (qui assure son secrétariat), nommés pour une durée de quatre ans et choisis par les Ministres au

1. Nous renvoyons le lecteur au texte même de cette loi, de ses attendus et débats, pour connaître toutes les dispositions de cette innovation juridique, notamment sur le processus de décision et de consultation. cf.: MB 18/6/1997 et documents parlementaires, Chambre des Représentants n°834/1-96/97 à n° 834/9-96/97

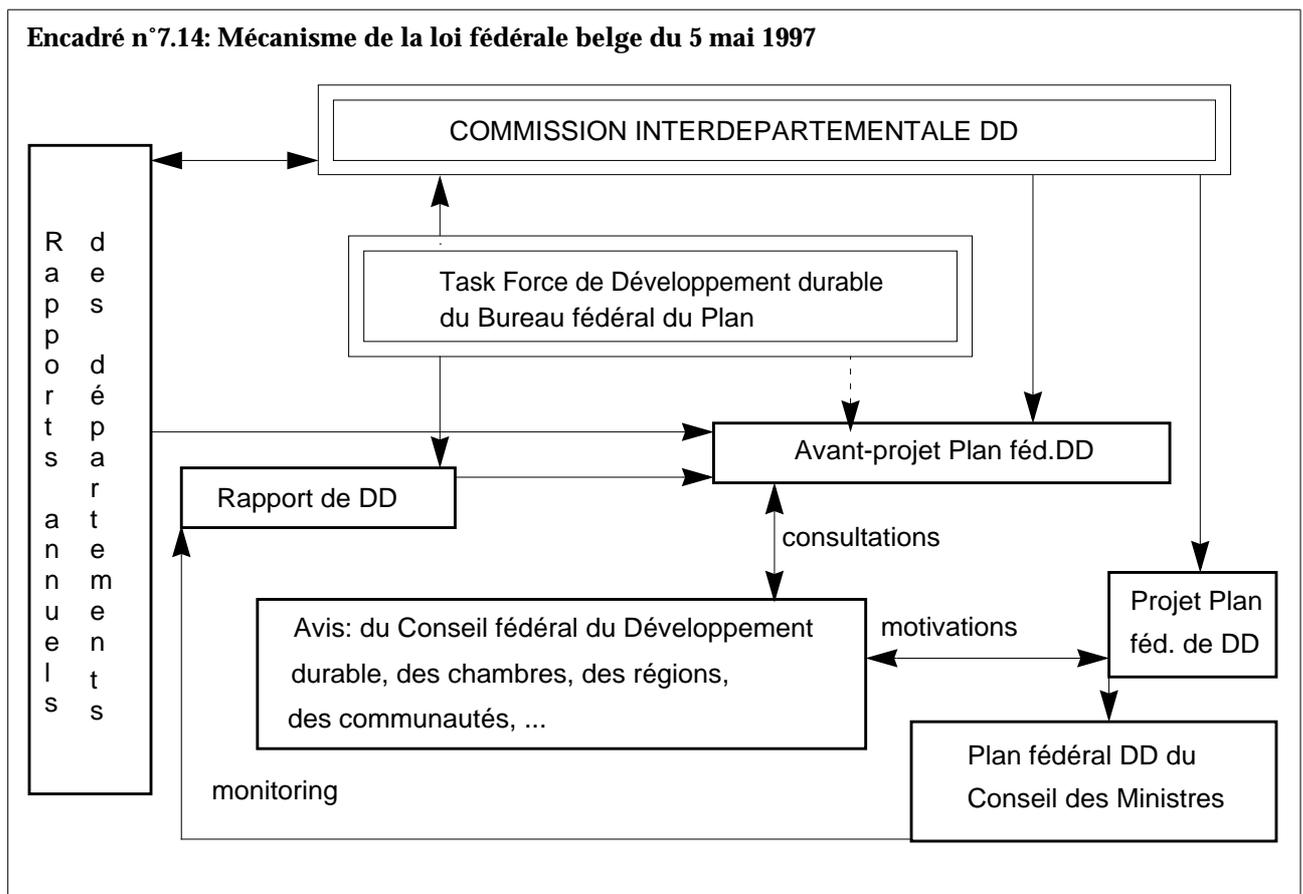
sein de leurs administrations respectives. Elle fait rapport sur les efforts et projets de développement durable en cours, au sein des divers départements fédéraux.

Rapportage, analyse et monitoring

- **le Rapport fédéral pour un développement durable** remplit en principe plusieurs fonctions: le *reporting* de la politique fédérale belge en rapport avec les développements à l'échelle internationale, une partie du *monitoring* des effets de la politique belge en cours en matière de développement durable, et l'analyse structurelle à moyen et long terme des inflexions possibles du développement prévisible à politique inchangée. Le rapport doit en effet traiter des modes de développement alternatifs, envisageables selon des hypothèses de politique de développement durable pertinentes. Ce Rapport élaboré au Bureau fédéral du Plan par la Task Force de Développement durable, est communiqué à la Commission interdépartementale et au Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'Environnement (voir encadré n°7.14). Celui-ci l'adresse au Conseil des Ministres ainsi qu'à une série de destinataires aux niveaux fédéral, régional, communautaire et international (art. 8);

Planification stratégique

- **le Plan fédéral pour un développement durable** réalise une planification stratégique de développement durable à moyen terme (4 ans), tant normative qu'indicative. Il comporte donc des choix importants dans l'optique d'une vision à long terme (30 à 50 ans).



Ces choix sont effectués selon les orientations données par la Commission interdépartementale. Le plan doit indiquer les résultats visés à l'issue d'une période de 4 ans. Structuré selon la classification d'Action 21, il comporte au moins les quatre grande

parties citées à la partie I (voir section A.2.a). Au document stratégique général est joint un plan d'action précis sur les mesures et impacts; ceux-ci y sont décrits en termes de qualité de vie, de domaines d'action, de priorité, de cohésion, de moyens et de délais.

Participation

Comme le schématise l'encadré n°7.14, l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable, préparé au sein du Bureau fédéral du Plan par la Task Force de Développement durable suivant les orientations données par la Commission Interdépartementale, est soumis à une large consultation de la société civile¹. Le projet de plan est ensuite élaboré en tenant compte des avis donnés par cette dernière et avec l'obligation de motiver toute dérogation aux avis du Conseil fédéral de Développement durable. Ce projet est alors soumis au Conseil des Ministres.

b. Les plus grands risques d'échec à surmonter

L'application d'une stratégie de développement durable n'est donc pas l'exécution pure et simple d'une idée préconçue. C'est un travail de construction patiente et de volonté soutenues dans l'attention et la durée. Une infinité de tâches minutieuses et complexes se cachent sous des mots comme: rapporter, rendre cohérent, planifier, mettre en oeuvre, surveiller et informer, notamment au moyen de systèmes d'évaluation et d'indicateurs de développement durable. Une telle stratégie ne peut donc réussir que si toutes les parties sont à la fois convaincues de la nécessité de ces nouveaux efforts de mobilisation, d'ouverture et de rigueur face à l'ampleur des nouveaux défis et conscientes du rôle particulier qu'elles ont à jouer². Le cadre décrit ci-dessus est novateur à plus d'un titre mais, même s'il existait dans d'autres pays et recevait un jour les moyens suffisants pour fonctionner dans des conditions normales, il ne suffirait pas, seul, à faire en sorte que le rendez-vous de 2002 permette de dresser un bilan décennal du suivi des accords de Rio meilleur que le bilan quinquennal synthétisé dans cette publication.

Faire preuve de fermeté et de publicité pour appliquer les stratégies décidées

Comment éviter que ce travail se résume à un exercice bureaucratique ponctuel et sans lendemain? Comment faire en sorte que la mise en oeuvre des actions décidées par le plan ou dans l'optique du plan ait effectivement lieu? La phase d'implémentation est peut-être la phase la plus critique du processus de décision, même si Action 21 n'en souffle mot. Il appartient donc aussi aux autorités politiques de faire preuve d'autant d'attention, de fermeté et de publicité lorsqu'il s'agit d'appliquer concrètement les plans et stratégies que lorsqu'elles sont élaborées, décidées et annoncées au public. Mais, selon Action 21, simultanément, le public doit pouvoir aisément faire connaître ses vues et participer effectivement au processus de décision. C'est donc tout un apprentissage d'une autre façon de prendre, de présenter et de suivre les décisions qui est requis, tant de la part de ceux qui les prennent et les appliquent que de la part de ceux qui

-
1. cf.: art. 4.2: *Le Roi fixe les mesures permettant de donner au plan la notoriété la plus étendue possible.*
 2. Le rôle à jouer par la Communauté scientifique (recherche de base, invention de méthodes, modèles et concepts originaux et scientifiquement fondés, évaluation et réduction des incertitudes, ...) est, par exemple, fondamentalement différent de celui à jouer par les ONG (conscientisation du public, interpellation du politique, ...) ou par les services publics (de la préparation des positions et négociations gouvernementales à la diffusion de leurs résultats et l'application de leur mise en oeuvre, ...). Des synergies sont possibles mais la confusion s'installe quand un même groupe prétend pouvoir tout faire.

les revendiquent. En effet, les plus grands risques d'échec du développement durable résident dans ce contraste entre l'ampleur des changements (souvent contradictoires) revendiqués par le public et la minceur des réalisations concrètes observées sur le terrain politique. Ils proviennent de l'opposition apparente entre les grandes espérances que Rio a fait naître et les difficultés très concrètes de formuler des décisions politiques suffisamment acceptées et scientifiquement fondées dans les matières touchant au changement des modes de vie en société.

Ce contraste ne deviendra supportable que si un intérêt accru pour les conditions pratiques et quotidiennes concrètes de réalisation des grandes promesses politique se manifeste, tant du côté du public que du côté des responsables politiques et des grands groupes sociaux. Car ce contraste est en grande partie inévitable. En effet, le progrès annuel, voire quinquennal, d'un programme de changement séculaire concernant plusieurs générations, sera toujours perçu comme infiniment petit pour ceux qui les observent en temps réel. Mais aux yeux des générations futures et pour leur bien-être, l'effet de ces progrès annuels aura, s'ils se réalisent, une valeur essentielle.



Annexes

A. Les grandes Conférences internationales des Nations unies sur le changement social au niveau planétaire

Depuis 1992, une série de grandes Conférences internationales ont été organisées par les différents départements des Nations unies. Elles s'inscrivaient généralement dans des processus nés avant 1992 qui avaient déjà soulevé plusieurs problématiques liées à l'intégration des dimensions économique, sociale et environnementale du développement.

Après la CNUED, la plupart de ces Conférences, se sont largement inspirées des résultats qui y avaient été obtenus, pour adopter résolument une optique de développement durable à partir de 1993. Les engagements pris par les gouvernements lors de ces Conférences ont fait évoluer le débat politique international dans plusieurs domaines depuis 1992. Ces Conférences ont ainsi contribué à la mise en place d'un développement durable, c'est pourquoi leurs résultats sont pris en compte en 1997 dans le bilan des 5 années après Rio. Le suivi de ces Conférences et celui de la CNUED se sont donc alimentés mutuellement depuis plusieurs années pour faire progresser le projet de développement durable.

Nous donnons ci-dessous une description synthétique de ces principales Conférences internationales organisées par les Nations unies sur le développement humain. Nous décrivons également la Conférence mondiale sur le Développement durable des petits Etats insulaires en Développement et la Conférence mondiale sur la Prévention des Catastrophes naturelles, car, bien qu'elles n'aient pas reçu le titre officiel de Conférence internationale, l'Union européenne considère et soutient qu'il s'agit bien de Conférences internationales. Nous tentons, pour chacune de ces Conférences, de faire apparaître aussi clairement que possible les objectifs, les engagements des gouvernements, la stratégie adoptée et le(s) mécanisme(s) de suivi. Pour le mécanisme de suivi, nous distinguons l'organe intergouvernemental, généralement une commission fonctionnelle du Conseil Economique et Social des Nations unies, du secrétariat administratif de chaque Conférence localisé aux Nations unies.

Ces descriptions sont basées sur les textes officiels issus de ces Conférences (disponibles sur le site internet des Nations unies), sur la publication de 1997 des Nations unies: *UN briefing papers. The world conferences. Developing priorities for the 21st Century*, et sur les publications de 1996 du Ministère belge des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement relatifs à certaines de ces Conférences (voir bibliographie).

a. Le Sommet mondial pour les Enfants (New York, septembre 1990)

Contexte et documents adoptés

Le Sommet mondial pour les Enfants s'est tenu un an après l'adoption par l'Assemblée générale de la Convention sur les Droits de l'Enfant. Cette Convention, ayant force légale, fournit une série de normes universelles relatives à la protection des enfants. Le Sommet mondial, organisé à l'initiative de 6 pays (Canada, Egypte, Mali, Mexico, Pakistan, Suède) avec le support de l'UNICEF et d'autres agences des Nations unies, a réuni des représentants de 159 gouvernements. Quarante-cinq ONG y ont aussi participé. Ce Sommet avait pour objectif de promouvoir le bien-être des enfants, et a permis d'adopter une *Déclaration mondiale et un Plan d'Action sur la Survie, la Protection et le Développement des Enfants*.

Principes fondamentaux

Ces documents mettent en avant la nécessité d'accorder une priorité au développement des enfants et de l'intégrer dans les stratégies générales de développement: *There is no cause which merits a higher priority than the protection and development of children, on whom the survival, stability and advancement of all nations (...) depends* (Plan d'Action; 36). *Progress for children should be a key goal of overall national development* (Plan d'Action; 3).

Engagements des gouvernements

Les gouvernements ont formulé le serment commun d'assurer un avenir meilleur à chaque enfant. Ils se sont engagés à accorder la priorité au respect des droits des enfants, à leur survie, leur protection et leur développement. Le Plan d'Action comprend 7 objectifs chiffrés à atteindre en l'an 2000. Ils concernent la réduction de la mortalité infantile, de la mortalité maternelle et de la malnutrition, l'accès universel à l'eau potable et à des services sanitaires, l'accès à l'éducation de base et à l'école primaire, la réduction du taux d'analphabétisme des adultes, et la protection des enfants se trouvant dans des conditions difficiles, comme la guerre. Le document insiste sur le besoin d'adapter ces objectifs aux conditions nationales: *These goals will first need to be adapted to the specific realities of each country in terms of phasing, priorities, standards and availability of resources. The strategies for the achievement of the goals may also vary from country to country* (Plan d'Action; 6).

Rôle des gouvernements et organisations internationales

Pour atteindre ces objectifs, le Plan d'Action spécifie les tâches des gouvernements: préparer et appliquer des plans d'action nationaux pour mettre en oeuvre les engagements qu'ils ont formulés au Sommet, accorder la priorité dans leur budget au développement des enfants (y compris l'aide publique pour les pays donateurs), et établir et contrôler des indicateurs sociaux pertinents. Quant aux organisations internationales, elles doivent promouvoir la coopération internationale, mieux collaborer entre elles et intégrer dans leur programmes de travail les objectifs du Sommet.

Mécanismes de suivi

Sur le plan intergouvernemental, il n'existe pas de Commission fonctionnelle chargée spécifiquement de la cause des enfants. Néanmoins, plusieurs mécanismes de suivi ont été prévus à cette Conférence, qui sont coordonnés par l'UNICEF. Le premier mécanisme était l'évaluation au milieu de la Décennie par l'Assemblée générale des progrès réalisés depuis 6 ans. Fin septembre 1996, l'Assemblée générale a fait ce bilan et a reformulé les objectifs pour les adapter aux nouvelles réalités. Les autres mécanismes sont la Task Force Inter-Agences sur les Services sociaux de Base pour Tous (Basic Social Services for All), le Comité joint sur la Politique de la Santé et le Comité joint sur l'Éducation, ainsi

que les Programmes d'Action nationaux pour les enfants menés dans chaque pays.

Plusieurs Conférences ont aussi été organisées sur des thèmes spécifiques relatifs aux enfants depuis ce Sommet mondial: le Congrès mondial contre l'Exploitation commerciale sexuelle des Enfants en 1996, la Conférence d'Amsterdam sur le Travail des Enfants en février 1997 et la Conférence internationale sur le Travail des Enfants à Oslo. Celle-ci s'est tenue en octobre 1997 et a adopté un Agenda pour l'Action. Cet Agenda comprend un programme délimité dans le temps pour prévenir et éliminer toutes formes de travail des enfants et pour fournir une éducation de base obligatoire gratuite pour tous ("free for all"). La Conférence a appelé à l'application urgente de ce plan d'action.

b. Conférence mondiale sur les Droits de l'Homme (Vienne, juin 1993)

Contexte et documents adoptés

Entre 1968, date de la première Conférence mondiale sur les Droits de l'Homme (Téhéran) et le début des années '90, les contextes politique, économique et environnemental se modifient profondément: fin de la guerre froide et de l'importante vague de décolonisation, ralentissement de la croissance économique, apparition de nouvelles poches de pauvreté, alourdissement de la dette des pays en développement, prise de conscience des problèmes environnementaux, etc. Ce nouveau contexte appelle l'Assemblée générale des Nations unies à convoquer en 1993 la Conférence mondiale sur les Droits de l'Homme pour revoir le cadre de la Déclaration des Droits de l'Homme¹. Organisée par le Centre pour les Droits de l'Homme, secrétariat de la Conférence, celle-ci rassemble 7000 personnes, dont 171 gouvernements et plus de 800 ONG. La Déclaration de Vienne et un Programme d'Action y sont adoptés, qui décrivent un plan commun pour renforcer le respect des droits de l'homme.

Objectifs

Ses objectifs principaux sont d'établir un bilan des avancées en matière de droits de l'homme depuis Téhéran, d'identifier les obstacles qui s'érigent devant chaque progrès et de rechercher les moyens de franchir ces obstacles.

Principes fondamentaux

Les principes de base sont rappelés par les gouvernements: *Tous les Droits de l'Homme découlent de la dignité et de la valeur inhérentes à la personne humaine* (Déclaration de Vienne), sujet central des Droits de l'Homme, et ces droits sont universels, interdépendants et égaux. Les liens fondamentaux entre développement, démocratie et promotion des droits de l'homme sont mis en évidence: *La démocratie, le développement et le respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement* (Programme d'Action; I.8), ainsi que le droit légitime au développement: *le droit au développement (...) est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine* (Programme d'Action; I.10).

Engagements des gouvernements

Les gouvernements formulent *l'engagement solennel de s'acquitter de l'obligation de promouvoir le respect universel, l'observation et la protection de l'ensemble des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous, conformément à la Charte des Nations unies, aux autres instruments relatifs aux Droits de l'Homme et au droit international* (Programme d'Action; I.1).

1. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme a été publiée en 1948.

La Déclaration de Vienne et le Programme d'Action, qui y ont été adoptés, fournissent, selon les termes du Secrétaire général de la Conférence, M. Ibrahim Fall, un "cadre de planification, de dialogue et de coopération" qui permettrait une approche globale de la promotion des Droits de l'Homme et ferait intervenir divers acteurs à tous les niveaux-international, national et local (Introduction de la Déclaration de Vienne). Ce cadre se veut dynamique: *La Conférence (...) reconnaît la nécessité d'adapter constamment les mécanismes de l'ONU pour les Droits de l'Homme aux besoins actuels et futurs qu'impliquent leur promotion et leur protection, (...)* (Déclaration de Vienne; 1.7).

Droits des plus vulnérables

Les droits spécifiques des groupes les plus vulnérables, comme les populations indigènes, les personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, les femmes, les enfants, les handicapés, les pauvres, les travailleurs migrants, sont réaffirmés. La Conférence rappelle le rôle crucial de l'éducation en matière de Droits de l'Homme pour promouvoir (...) *la compréhension mutuelle, la tolérance et la paix* (Programme d'Action; II.D.78).

Rôle des gouvernements et organisations internationales

Les devoirs des gouvernements et des organisations internationales sont mentionnés dans le Programme d'Action: *Leur promotion et leur protection* (des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales) *incombent au premier chef aux gouvernements. (...) Le renforcement de la coopération internationale dans le domaine des Droits de l'Homme est essentiel pour que les objectifs de l'Organisation des Nations unies soient pleinement atteints* (Programme d'Action; I.1). Enfin, le Programme d'Action appelle à la création d'un Haut-Commissariat des Nations unies sur les Droits de l'Homme.

La Conférence incite et aide ainsi les gouvernements à mieux intégrer les Droits de l'Homme dans les *politiques et programmes, visant à promouvoir le développement économique et social, les structures démocratiques, ainsi que la réalisation et le maintien de la paix* (NU, 1997c).

Mécanisme de suivi

La commission fonctionnelle du Conseil économique et social chargée du suivi de cette problématique est la Commission sur les Droits de l'Homme. Quant au secrétariat, il est assuré par le Haut-Commissariat/Centre pour les Droits humains qui a été mis en place, suite à l'appel de la Conférence. Il constitue le point focal des Nations unies en matière de Droits de l'Homme. Les organes de contrôle des Traités sur les Droits de l'Homme assurent également le suivi de cette Conférence.

c. Conférence mondiale sur le Développement durable des Petits Etats insulaires en développement (PEID), Barbades, avril-mai 1994

Contexte et documents adoptés

Cette Conférence, organisée par le Département de la Coordination politique et du Développement durable des Nations unies en coopération avec le Gouvernement des Barbades, a réuni des représentants de gouvernements (111), d'ONG¹ (87), d'organisations régionales et internationales. La Déclaration de Barbades et le Programme d'Action pour le Développement durable des petits Etats insulai-

1. Un forum parallèle était organisé par les ONG, où plus de 1200 représentants d'ONG ont assisté.

res en développement ont été adoptés, deux documents-clés pour ces petites îles qui visent à protéger leurs environnements fragiles.

Principes fondamentaux

Ces documents partent du principe que les PEID, en raison de leur situation géographique et de leur taille, sont particulièrement plus vulnérables sur les plans environnemental, social et économique, et donc requièrent un intérêt particulier de la communauté internationale. Les gouvernements affirment que les PEID ont des droits souverains sur les ressources naturelles leur appartenant, et que leur survie est profondément ancrée dans leurs ressources humaines et leur héritage culturel¹ (Déclaration de Barbades; I.1. et II).

Engagements des gouvernements

Les gouvernements se sont engagés à construire un partenariat nouveau et équitable² pour un développement durable des PEID, ainsi qu'à leur fournir les moyens effectifs et adéquats pour y parvenir.

Programme d'Action

La Conférence poursuit les objectifs généraux d'un développement durable, contenus dans la Déclaration de Rio et dans Action 21, au travers d'un Programme d'Action comprenant 15 thèmes sensibles aux PEID: changement climatique et élévation du niveau des mers, catastrophes naturelles et environnementales, gestion des déchets, ressources côtières et marines, eau douce, gestion des terres, énergie, tourisme, biodiversité, institutions nationales, coopération institutionnelle et technique au niveau régional, transport et communications, science et technologie, développement des ressources humaines, application, monitoring et révision du Programme 21. Pour chacun des 15 thèmes retenus, une série d'actions à mettre en oeuvre à court, moyen ou long terme est décrite. Une distinction est établie selon le niveau, national, régional ou international, auquel ces actions doivent être accomplies.

Le Programme insiste notamment sur la nécessité d'aider les petites îles à contrôler le niveau des mers et à gérer leurs zones côtières et leurs zones exclusivement économiques. La protection et la gestion des réserves et de l'utilisation en eau réclament un soutien extérieur. Le développement de l'énergie renouvelable, ainsi que de formules touristiques plus respectueuses de l'environnement sont également des priorités du Programme. Quant au développement des communications, le besoin d'accroître la coopération régionale grâce à des ressources financières et techniques venant de la Communauté internationale y est clairement formulé.

Pour rassembler les ressources financières nécessaires, le Programme stipule que chaque pays doit fournir des fonds de source publique et privée, qui doivent être complétées par la Communauté internationale. Il insiste également sur le fait que les ressources doivent être utilisées de façon plus efficace et plus efficiente.

Mécanisme de suivi

Le suivi sera assuré sur le plan intergouvernemental par la Commission du Développement durable, qui devra faire une première évaluation à mi-parcours en 1997, et faire une révision globale en 1999. Quant au secrétariat, il est assuré par la Division du Développement durable appartenant au Département des

-
1. (...) *have sovereign rights over their own natural resources, et que leur survie is firmly rooted in their human resources and cultural heritage.*
 2. (...) *a new and equitable partnership.*

Affaires économiques et sociales (anciennement le Département de la Coordination politique et du Développement durable des Nations unies)¹.

d. Conférence mondiale sur la Prévention des Catastrophes naturelles (Yokohama, mai 1994)

Contexte et objectifs

La Conférence mondiale sur la Prévention des Catastrophes naturelles s'est tenue à mi-chemin de la Décennie internationale pour la Réduction des Catastrophes naturelles (IDNDR), qui se déroule de 1990 à 2000. Elle était organisée par le Secrétariat de cette Décennie internationale situé au sein du Département des Affaires humanitaires des Nations unies, en coopération avec le gouvernement du Japon. 149 représentants de gouvernements et 36 ONG y étaient présents.

La Conférence avait pour objectifs d'évaluer les avancements en matière de prévention et de préparation aux catastrophes naturelles, tant au niveau de la communauté scientifique que des gouvernements et des organisations internationales, depuis le début de l'IDNDR et de recentrer l'attention sur le processus mis en route par l'IDNDR, en reformulant une stratégie d'ici à l'an 2000.

L'évaluation faite lors de cette Conférence a indiqué qu'un nombre de résultats positifs avaient été atteints, bien qu'inégalement et pas de façon concertée et systématique comme envisagée par l'Assemblée générale². Mais, elle a également mis en évidence l'impact des comportements humains, notamment des modes de consommation et production, dans l'apparition de catastrophes naturelles: alors que les phénomènes naturels causant les catastrophes sont dans la plupart des cas hors du contrôle humain, la vulnérabilité à ces catastrophes est généralement le résultat de l'activité humaine³.

Documents adoptés

La Conférence a en conséquence adopté deux documents qui guideront l'action en matière de prévention, atténuation, préparation et assistance aux catastrophes naturelles d'ici à l'an 2000: la Stratégie de Yokohama et le Plan d'Action pour un Monde plus sûr. Les objectifs ultimes de ces documents sont de sauver les vies humaines et de protéger la propriété.

Principes fondamentaux

Dans les deux documents, se retrouvent des principes-clés:

- l'importance de la prévention: la stratégie pour l'an 2000 fait appel à une culture globale de la prévention comme composant l'essentiel d'une approche intégrée à la réduction des catastrophes naturelles⁴. Cette culture de la

1. Le Département des Affaires économiques et sociales créé récemment est le résultat de la consolidation de plusieurs départements au sein des Nations unies: Department for Policy Coordination and Sustainable Development, the Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, and the Department for Development Support and Management Services.
2. (...) *although unevenly and not in the concerted and systematic way as envisaged by General Assembly.*
3. (...) *while the natural phenomena causing disasters are in most cases beyond human control, vulnerability is generally the result of human activity;*
4. (...) *a global culture of prevention as an essential component of an integrated approach to disaster reduction*

prévention est fortement liée à la nécessité d'éduquer et de former les populations pour générer une prise de conscience plus large;

- le rôle fondamental du partenariat et de la coopération à tous les niveaux: le Plan insiste sur l'amélioration et le renforcement de la coordination et de la coopération aux niveaux national, régional et international des activités de recherche, mais aussi des activités de réduction et de gestion des catastrophes. La coopération est fondamentale pour les pays les plus vulnérables, à savoir les pays les moins développés, les petits Etats insulaires, les pays touchés par la désertification et la sécheresse, etc.;
- la reconnaissance du savoir traditionnel et donc des approches décentralisées: le Plan d'Action souligne que les programmes doivent promouvoir des approches basées sur la communauté pour réduire la vulnérabilité aux catastrophes naturelles¹.

Engagements de gouvernements

Les participants s'engagèrent à mettre en oeuvre ces principes, ainsi qu'à développer et à renforcer les capacités nationales et la législation nationale en matière de prévention, atténuation et préparation aux désastres naturels et humains, incluant la mobilisation des ONG et la participation des communautés locales.

La Stratégie et le Plan d'Action appellent les gouvernements à accorder sur le plan politique une place plus importante à la réduction des catastrophes naturelles au moyen de déclaration, législation, décisions politiques et actions au plus haut niveau², ce qui exigera de mettre en place des capacités et des plans, gérant de façon intégrée la prévention aux catastrophes naturelles. La Communauté internationale doit, quant à elle, favoriser l'application de la Stratégie de Yokohama et du Plan d'Action, et appuyer les pays dans leurs efforts pour lutter contre les catastrophes naturelles.

Mécanismes de suivi

Comme il n'existe pas de Commission fonctionnelle spécifique à cette problématique, c'est le Conseil économique et social et l'Assemblée générale qui procéderont à une première évaluation au milieu de la Décennie internationale pour la Réduction des Catastrophes naturelles (IDNDR). Quant au secrétariat de l'IDNDR, il est localisé à Genève au sein Département des Nations unies pour les Affaires humanitaires. L'IDNDR s'appuie sur les Comités nationaux de l'IDNDR et les Points focaux de l'IDNDR qui existent dans 138 pays. A ces côtés, le Cadre international d'Action pour l'IDNDR, comprenant la Journée internationale pour l'élimination des désastres naturels, participe aussi au suivi de cette Conférence.

e. Conférence internationale sur la Population et le Développement (Caire, septembre 1994)

Contexte et documents adoptés

Cent-septante neuf gouvernements ont assisté à la Conférence internationale sur la Population et le Développement. Elle fut organisée par le Fonds des Nations unies pour la Population et par la Division démographique des Nations unies (appartenant au Département de l'Information économique et sociale et de l'Analyse politique). Cette Conférence a marqué un tournant décisif dans la réflexion et les stratégies en matière de démographie, en orientant le débat des

1. (...) *community-based approaches to vulnerability reduction.*

2. (...) *declaration, legislation, policy decisions and action at the highest level.*

négociations sur les relations réciproques entre population et développement, et non sur des objectifs démographiques chiffrés. Un Programme d'Action y a été adopté, qui devrait guider les politiques démographiques au cours des 20 prochaines années.

Principes fondamentaux

La Conférence a mis en évidence le lien indissociable entre population, développement et environnement, -quoiqu'il figurait déjà dans le Plan d'Action pour la Population mondiale de 1974-, et donc l'imbrication des politiques voulant traiter de l'un ou l'autre sujet. Elle a également rappelé les principes de fonds, que sont le développement, libre et responsable, des hommes et des femmes, et la satisfaction de leurs besoins. En effet, *Tout couple et tout individu a le droit fondamental de décider librement et en toute responsabilité du nombre de ses enfants et de l'espacement de leur naissance, et de disposer de l'information, de l'éducation et des moyens voulus en la matière* (Principe 8 du Programme d'Action).

Engagements des gouvernements

Les gouvernements s'engagent à formuler et appliquer des plans intégrant les principes et recommandations ayant émergés à la Conférence. Cela *nécessitera de définir les bases d'action communes, en respectant pleinement les différentes valeurs religieuses et éthiques et les diverses traditions culturelles*, ainsi que les conditions socio-économiques de chaque pays (Préambule, point 1.15). Et une *collaboration effective* devra s'instaurer *entre les représentants des pouvoirs publics à tous les niveaux et l'ensemble des organisations non gouvernementales et des groupes d'action à l'échelon local, vu l'expérience, les capacités et le savoir-faire* de ces derniers (Programme d'Action; 15.5 et 15.7).

Programme d'Action

Le Programme d'Action adopté à la Conférence aborde les éléments contextuels, les objectifs et les actions à prendre pour 16 thèmes précis et repose sur un fondement éthique et scientifique de qualité. Quatre objectifs prédominent:

1. assurer l'accès universel aux services de santé en matière de reproduction; cet objectif recouvre celui de rendre universel d'ici 2015 les services de planning familial;
2. intégrer les problèmes de population dans les politiques et programmes de développement durable;
3. renforcer les pouvoirs des femmes et éliminer toute forme de discrimination à leur égard; l'éducation est ici primordiale;
4. promouvoir une *croissance économique soutenue dans le cadre du développement durable* (Préambule; 1.12). Le Programme met en évidence que la santé, les droits, l'implication des hommes et l'éducation des adolescents en matière de reproduction doivent recevoir une attention toute particulière et lance un appel pour que des ressources nouvelles et supplémentaires soient affectées aux programmes relatifs à la population et au développement.

Mécanisme de suivi

Au niveau intergouvernemental, la Commission des Nations unies sur la Population et le Développement a la responsabilité de contrôler, revoir et évaluer la mise en oeuvre du Programme d'Action adopté à cette Conférence. Le secrétariat de cette conférence est assuré à la fois par le Fonds des Nations unies pour la Population et par la Division démographique des Nations unies.

Une Task Force sur les Services sociaux de Base pour Tous (Basic Social Services for All) a également la charge d'améliorer la collaboration au niveau national et la coordination entre les plans d'action adoptés lors d'autres conférences, touchant aux problèmes démographiques, à l'éducation de base, aux soins de santé primaires, à l'eau potable et l'hygiène, à l'habitat, aux services sociaux en situation d'après-crise.

f. Sommet mondial sur le Développement social (Copenhague, mars 1995)

Contexte et documents adoptés

Le Sommet mondial sur le Développement social s'est tenu à Copenhague en mars 1995. Ce Sommet a rassemblé des représentants de 186 Etats et de 811 ONG¹. Les trois thèmes centraux étaient l'éradication de la pauvreté, l'expansion d'emplois productifs et la réduction du chômage, et l'intégration sociale. Deux documents essentiels y ont été adoptés: la Déclaration de Copenhague et un Programme d'Action.

Principes fondamentaux

Les gouvernements sont partis des principes qu'il n'y avait pas de développement économique sans développement social, et que *le développement social et la justice sociale étaient intrinsèquement liés à l'établissement et au maintien de la paix et de la sécurité entre les nations et en leur sein même* (Déclaration de Copenhague; 5). Ils ont également reconnu la nécessité de placer l'homme au centre des politiques de développement, la famille étant *l'unité de base de la société* (Déclaration de Copenhague; 26.h).

Engagements des gouvernements

Les gouvernements se sont engagés à instaurer *un environnement économique, politique, social, culturel et juridique qui permette à toutes les communautés humaines de parvenir à un développement social* (Engagement 1, Déclaration de Copenhague). Cet engagement s'accompagne de ceux visant à éradiquer la pauvreté, favoriser l'intégration sociale, promouvoir le plein-emploi, converger vers plus de dignité humaine et d'égalité entre hommes et femmes, appliquer des programmes d'ajustement structurel socialement réalisables, offrir un minimum de services sociaux de base, notamment *un accès universel et équitable à un enseignement de qualité*, augmenter et utiliser de façon plus efficiente les ressources allouées au développement social. Ils ont notamment appelé dans le Programme d'Action la nécessité d'appliquer l'Initiative 20/20. Ils signalent aussi que le développement de l'Afrique et des pays les plus pauvres requiert une attention particulière.

Programme d'Action

Le Programme d'Action adopté lors de la Conférence, comprend 5 chapitres:

1. un contexte propice au développement social;
2. élimination de la pauvreté;
3. croissance de l'emploi productif et réduction du chômage;
4. intégration sociale;
5. application et suivi décrivant les actions à prendre pour réaliser les engagements que les gouvernements ont formulé.

1. Un forum parallèle a également été organisé par les ONG, qui a rassemblé plus de 4500 représentants d'ONG.

Pour mettre en oeuvre et assurer le suivi de ces intentions, ce document appelle d'une part, les organisations internationales à favoriser la coopération internationale et à appuyer l'action nationale (grâce à la création de capacités, l'allocation efficace des ressources financières et l'élaboration d'instruments internationaux), et d'autre part, les gouvernements à appliquer des politiques et stratégies transsectorielles basées sur la décentralisation et le partenariat avec la société civile.

Mécanismes de suivi

Sur le plan politique, c'est la Commission pour le Développement social qui a la responsabilité du suivi de l'application du Sommet. Quant au secrétariat, il est organisé par le Secrétariat du Sommet social situé sous le Département des Affaires économiques et sociales.

D'autres organisations des Nations unies ont été chargées de missions importantes à la suite de cette Conférence. Le PNUD a reçu dans le Programme d'Action un mandat spécifique pour organiser les efforts des Nations unies en matière de formation de capacités à tous les niveaux, et pour soutenir la mise en oeuvre coordonnée des programmes de développement social au travers de son réseau d'agences nationales. L'Organisation internationale du Travail joue également un rôle important pour toutes les questions relatives à l'emploi. Elle a accepté de devenir le chef de file d'une Task-Force Inter-Agences chargée d'aborder la question de l'emploi et des moyens de subsistance durables.

Les engagements et recommandations formulés lors de cette Conférence représentent le consensus international le plus large jamais atteint sur des priorités essentielles du développement social à un niveau politique¹ (NU, 1997c) et engagent une dynamique certaine dans le domaine du développement social.

g. La quatrième Conférence mondiale sur les Femmes (Pékin, septembre 1995)

Contexte et documents adoptés

La quatrième Conférence mondiale sur les Femmes, dite Conférence de Pékin, a rassemblé 189 gouvernements, plus de 2100 ONG² et 500 représentants des media. Elle a été organisée par la Commission sur le Statut des Femmes, avec l'aide de la Division des Nations unies pour l'Avancement des Femmes pour le secrétariat. Y ont été adoptées la Déclaration de Beijing et la Plate-forme pour l'Action, qui sont deux messages universels pour la promotion et le renforcement du pouvoir et des droits des femmes.

Principes fondamentaux

Dans la Déclaration de Pékin, les gouvernements reconnaissent que *Le renforcement du pouvoir d'action des femmes et leur pleine participation sur un pied d'égalité à tous les domaines de la vie sociale, y compris aux prises de décisions et leur accès au pouvoir, sont des conditions essentielles à l'égalité, au développement et à la paix* (Déclaration de Pékin; 13). La promotion et la protection des droits des femmes et des fillettes en sont les fondements.

1. (...) represent the largest international consensus ever achieved on key social development priorities at such a high political level.
2. Un forum parallèle organisé par les ONG a rassemblé plus de 30 000 individus.

Engagements des gouvernements

Les gouvernements s'engagent à *Garantir la pleine réalisation des droits fondamentaux des femmes et des petites filles, en tant que partie inaliénable, intégrante et indivisible de tous les droits de la personne humaine et de toutes les libertés fondamentales* (Déclaration de Pékin; 9), ainsi qu'à éliminer toutes formes de discrimination et de violence à l'égard des femmes. Ils s'engagent aussi à leur assurer *la possibilité de réaliser pleinement leur potentiel au sein de la société et de régler leur vie selon leurs aspirations* (Déclaration de Pékin; 12). Ils sont déterminés à améliorer le fonctionnement des mécanismes nationaux pour que les objectifs de la Stratégie de Nairobi, adoptée en 1985, pour la promotion de la femme soient atteints d'ici la fin du siècle.

Plate-forme pour l'Action

La Déclaration de Pékin comprend également l'engagement de la Communauté internationale de mettre en oeuvre la Plate-forme pour l'Action. Cette Plate-forme reprend la Convention de 1979 sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination contre les Femmes et est construite sur les Stratégies à Long Terme de Nairobi (1985) pour la Promotion des Femmes d'ici à l'an 2000. Elle identifie une série de domaines prioritaires, comme "les femmes et la pauvreté", "la violence contre les femmes", ou "les femmes et l'éducation". Elle établit pour chacun d'eux un diagnostic et propose aux gouvernements, organisations nationales et internationales, des objectifs intermédiaires et des actions concrètes, pour les atteindre dans les 5 prochaines années. Elle rappelle qu'il incombe aux gouvernements de diriger la coordination, le contrôle et l'évaluation des progrès nationaux relatifs à la promotion des femmes. Cette Plate-forme souligne aussi le rôle central que doivent jouer les organisations des Nations unies dans la promotion et le contrôle de son application.

Cette Conférence a remis à l'ordre du jour la nécessité d'introduire une perspective relative aux sexes, comme axe principal, de toute politique ou programme de développement.

Mécanismes de suivi

L'organe intergouvernemental qui a organisé la Conférence et qui est chargé d'organiser son suivi, est la Commission sur le Statut des Femmes. A ses côtés, la Division pour l'Avancement des Femmes assure le secrétariat de la Conférence. Ce secrétariat est situé au sein du Département des Affaires économiques et sociales dans l'objectif d'intégrer les thèmes relatifs au sexe dans la formulation et la coordination des politiques. Une Task-Force Inter-Agences sur les Femmes et l'Égalité des Sexes a également été mise sur pieds depuis la Conférence par le Comité administratif de Coordination.

h. Conférence des Nations unies sur les Etablissements humains (Habitat II, Istanbul, 1996)

Contexte et documents adoptés

Cette Conférence est la seconde organisée sur le thème des établissements humains. La première, Habitat I, avait eu lieu à Vancouver en 1976. Vingt ans plus tard en 1996, Habitat II a pris place à Istanbul. Les représentants des 171 gouvernements avaient pour missions d'une part, d'évaluer les progrès réalisés depuis 1988, année où l'Assemblée générale adopta la "Global Strategy for Shelter to the Year 2000", et d'autre part, de mettre en avant deux thèmes qui devraient guider la stratégie à suivre entre 2000 et 2020: "Adequate shelter for all" et "Sustainable human settlements development in an urbanizing world" (Agenda pour l'Habitat; 2). Les résultats de la Conférence ont été cristallisés

dans les deux documents adoptés: la Déclaration d'Istanbul et l'Agenda pour l'Habitat.

Principes fondamentaux

D'une part, Habitat II a permis de faire admettre le droit au logement comme un Droit de l'Homme universel. Il s'agit d'un progrès majeur de cette Conférence. D'autre part, les gouvernements ont reconnu que les villes sont à la source du développement économique, social, culturel, spirituel et des progrès scientifiques, et ils ont basé leurs engagements et leur programme d'Action, sur les principes de responsabilités communes mais différenciées, de précaution, d'habilitation ("enabling") et de partenariat.

Engagements des gouvernements

Les chefs d'Etat ou de gouvernement s'engagent à réaliser complètement et progressivement le droit à un logement adéquat et à améliorer les conditions de vie dans les habitats humains de façon cohérente avec les besoins et réalités locales. Les gouvernements se sont en effet engagés à faire en sorte que les individus soient à même d'obtenir un logement: *We reaffirm our commitment to the full and progressive realization of the right to adequate housing as provided for in international instruments. (...) We commit ourselves to the goal of improving living and working conditions on an equitable and sustainable basis, so that everyone will have adequate shelter that is healthy, safe, secure, accessible and affordable and that includes basic services, facilities and amenities (...)* (Agenda pour l'Habitat; III.39). Néanmoins, les gouvernements n'ont pas l'obligation de fournir directement un logement à tous les citoyens.

Agenda pour l'Habitat

L'Agenda pour l'Habitat décrit dans son préambule le bilan guère brillant de l'état des établissements humains et de l'urbanisation: *More people than ever are living in absolute poverty and without adequate shelter. Inadequate shelter and homelessness are growing plights in many countries, threatening standards of health, security and even life itself* (Agenda pour l'Habitat; 11). Il appelle en conséquence à un développement plus soutenable des villes, dont il décrit la stratégie dans un Plan d'Action. Celui-ci comprend à la fois une série d'objectifs et principes, des engagements et une stratégie, qui détaille les actions à prendre par les gouvernements, la Communauté internationale, pour arriver aux objectifs fixés.

La Conférence fut la première à mettre en pratique le principe de partenariat dans sa propre organisation, en permettant aux ONG¹ de participer aux débats, comme de véritables partenaires. Néanmoins, le droit de vote ne leur a pas été octroyé.

Cette Conférence a permis de mieux faire comprendre à l'opinion publique le rôle clef des établissements humains dans un développement durable. 171 pays se sont d'ailleurs engagés lors d'Habitat II à assurer le développement d'établissements viables.

Mécanismes de suivi

La Commission sur les Etablissements humains des Nations unies est la commission fonctionnelle du Conseil économique et social, chargée d'assurer le suivi de cette Conférence. Le secrétariat d'Habitat II qui s'est chargé d'organiser la Conférence est quant à lui basé au Centre des Nations unies pour les Etablissements Humains (Habitat).

1. Un forum parallèle fut aussi organisé par les ONG.

B. Des indicateurs pour la prise de décision en faveur d'un développement durable

1. Définitions des indicateurs de développement durable

Encadré n°8.1: Proposition de définition des indicateurs pour un développement durable

Les indicateurs pour la prise de décision en faveur d'un développement durable sont des valeurs quantitatives ou qualitatives mesurant les évolutions et les interactions des paramètres relatifs aux différentes composantes du développement durable (ressources économiques, sociales, environnementales et institutionnelles de la société), tant à l'échelle internationale, régionale, nationale que locale, en vue d'évaluer les tendances à long terme en cours.

Outil de communication, ce type d'indicateurs a l'avantage de synthétiser et de simplifier une information diversifiée relative à certains phénomènes ou certaines tendances considérées comme critiques dans une optique de développement durable. Ces indicateurs permettent de rapporter la situation observée, de l'évaluer, puis de planifier et de surveiller l'évolution de variables concernant la situation économique, la société, les écosystèmes (pollution ressources naturelles, ...), et les institutions. Ce sont ainsi des outils qui contribuent à déterminer les décisions à prendre pour s'orienter vers des modes de développement plus durables.

Source: Planning Paper 85, p. 150 et 151

2. Le débat Nord-Nord sur les indicateurs

Compte tenu de la critique de l'indicateur "PNB" (Produit national brut) par Action 21 (voir encadré n°7.11), et des accents critiques des accords de Rio à l'égard du concept de croissance économique¹, de nombreux environnementalistes furent déçus ou inquiets de ce que le Programme 21 propose une définition du développement durable liée à la notion de "croissance économique soutenue" (voir encadré n°2.7). Or l'approche basée sur la "série appropriée d'indicateurs de développement durable" que demande Action 21 (voir encadré n°7.12) intègre deux héritages du débat sur la croissance qui relativisent l'objectif de croissance économique sans pour autant le rejeter (Gouzée & Willems, 1994).

PIB: indicateur insatisfaisant dans la perspective d'un développement durable

Le premier est la reconnaissance du caractère insatisfaisant de la mesure de la croissance par le PNB comme indicateur de bien-être, non pour la refuser (un indicateur est toujours une représentation plus ou moins satisfaisante et non la représentation absolue d'un phénomène), mais pour élargir la palette d'indicateurs à l'ensemble des dimensions socio-économiques et environnementales. En d'autres termes, sachant qu'il n'y a pas de dimension univoque au développement durable, il s'agit de mesurer et de suivre simultanément les changements dans toutes les sphères d'activité. Tel est aussi le sens de "agissons localement" dans le mot d'ordre de Rio, où le local renvoie au besoin de projets plus proches et d'enjeux plus concrets pour dynamiser la transition vers un développement durable.

1. Action 21 relève en effet que *Certains économistes remettent en question les notions traditionnelles de croissance économique, soulignant la nécessité de poursuivre des objectifs économiques qui tiennent compte de la valeur du capital constitué par les ressources naturelles. Il faudrait examiner plus en détail le rôle de la consommation par rapport à la croissance économique et à la dynamique de la population, de manière à pouvoir formuler des politiques internationales et nationales cohérentes* (A 21; 4.6).

La croissance a déjà perdu son caractère de variable économique stratégique

Le second aspect de cette relativisation du rôle de la croissance économique, est le fait que les gouvernements peuvent influencer directement par des politiques keynésiennes. Le débat sur la croissance des années '70 (*growth versus no-growth*) était en effet focalisé sur la possibilité de définir un taux de croissance optimal, qui, selon les uns, devait être aussi élevé que possible et, selon les autres, pouvait éventuellement être nul ou négatif. Ce taux n'est plus la cible première des politiques économiques actuelles dont l'effet sur la croissance ne se veut plus aussi direct. En d'autres termes, l'action gouvernementale est davantage tournée vers des réformes structurelles qui influencent notamment la composition du PIB, l'équilibre des finances publiques et des marchés (travail, biens, services, ...). D'où la nécessité d'une palette d'indicateurs beaucoup plus sophistiquée ainsi que des politiques publiques plus diversifiées.

L'indicateur de croissance du PNB reste donc utile pour évaluer la politique économique des pays développés, mais, dans l'optique d'un développement durable, sa croissance n'est pas du tout une condition suffisante pour assurer le bien-être ou valoriser l'action gouvernementale.

3. Le débat Nord-Sud sur les indicateurs

Pour dissiper toute confusion, rappelons que le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD-ONU) édite depuis sept ans un Rapport mondial sur le développement humain contenant une série d'indicateurs de développement (voir encadré n°8.2), et que de nombreux autres organismes internationaux en publient également (United Nations Environment Program (UNEP), United Nations Statistical Division (UNSTAT), World Resource Institute, OCDE,...).

Connotation politique des indicateurs

Dans ce contexte, l'objectif global d'Action 21 est de faciliter l'élaboration concertée d'indicateurs aux niveaux national, régional et mondial, ainsi que de veiller à incorporer une série appropriée de ces indicateurs dans les rapports communs, et dans les bases de données communes afin qu'ils permettent un dialogue au niveau international, "eu égard aux considérations touchant la souveraineté nationale" (voir encadré n°7.2). Ces huit derniers mots sont bien plus qu'une simple précaution de principe car la question des indicateurs renvoie souvent à celle des moyens et objectifs politiques, les indicateurs devenant alors non seulement des outils de rapportage mais aussi de véritables enjeux de pouvoir.

Encadré n°8.2: Les indicateurs de développement humain

L'édition du rapport mondial sur le développement humain du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD-ONU) datée de 1998 souligne, une fois encore, que les fruits de la croissance économique vont à la frange de la société la plus riche au niveau mondial: cette absence d'équité caractérise non seulement les différences entre les pays mais aussi les sociétés au sein des pays eux-mêmes. Le point de vue adopté par ce rapport est celui d'une interdépendance entre développement humain et croissance économique: les progrès du développement humain ne seront pas durables sans un retour à davantage de croissance et, inversement, la croissance économique n'est pas durable en l'absence de développement humain. Cette approche est cohérente avec celle de la liste de la CDD-ONU (voir encadré n°8.3) qui contient d'ailleurs des indicateurs d'espérance de vie, de niveau d'éducation et de revenu, trois composantes à la base de l'indicateur de développement humain.

Méfiance des gouvernements du Sud

La question des souverainetés nationales fait des indicateurs de développement durable un sujet particulièrement délicat au niveau international. C'est pourquoi tous les textes proposant des conclusions plus précises sur les indicateurs lors des deux premières sessions de la CDD-ONU avaient été rejetés par les pays en développement. Ceux-ci craignaient surtout que cet outil se révèle le cheval de Troie de nouvelles formes de conditionnalités vertes à l'aide publique au développement. Cette méfiance était d'ailleurs triplement compréhensible:

- d'une part parce que toute confrontation entre stratégie supranationale et souverainetés nationales est toujours porteuse de tensions lorsqu'il s'agit d'instaurer des outils ou instruments politiques coordonnés (Gouzée & Englert, 1991);
- d'autre part, parce que l'expérience vécue par des pays en développement dans le domaine des politiques d'ajustements structurels leur fait anticiper d'autres modes d'ingérence des pays du Nord dans la détermination des priorités de leur développement;
- et enfin, parce que le risque existe d'enfermer le concept qualitatif et complexe du développement durable dans une nouvelle poignée de chiffres plus ou moins arbitrairement choisis, dont l'évolution serait une nouvelle représentation simpliste du développement ou de l'environnement et dont l'utilisation serait détournée dans un esprit contraire à celui d'Action 21.

4. Programme de travail de la CDD-ONU sur les indicateurs

Encadré n°8.3: Programme de travail de la CDD-ONU sur le thème des indicateurs

Le programme en trois phases de la CDD-ONU a permis dans un premier temps d'élaborer une liste d'indicateurs, chacun d'eux associé à un feuillet méthodologique. Cette "liste-martyre", loin d'être exhaustive, a le mérite de fournir une base de travail acceptée au niveau international. La seconde phase, qui est en cours, a pour but d'améliorer la liste et de tester les possibilités d'utilisation techniques des indicateurs. Enfin, la troisième phase permettra d'ajuster et compléter la liste pour obtenir en l'an 2000 une première série d'indicateurs assez simples, utilisable évaluer les progrès en matière de développement durable au niveau international.

Depuis le début de ce programme de travail, la Belgique a y joué un rôle actif. Elle a en effet organisé à Gand deux ateliers internationaux, l'un sur le thème des indicateurs de développement durable en janvier 1995, l'autre pour lancer formellement le test des indicateurs de développement durable en novembre 1996. La Belgique participe également à la phase de test des indicateurs de développement durable avec une vingtaine d'autres pays du monde.

Surmonter cette méfiance

Mais il fallait surmonter cette méfiance pour pouvoir progressivement déterminer dans quelle mesure le monde s'oriente dans la direction des engagements pris à Rio. C'est pour contribuer à débloquer ce processus qu'en janvier 1995, un atelier international, regroupant des scientifiques, des représentants de gouvernements (un tiers provenait des pays de l'OCDE et deux tiers du reste du monde), des organisations intergouvernementales et non gouvernementales fut organisé sur ce thème par le Bureau fédéral du Plan sous l'égide des Ministres fédéraux de l'Environnement et de la Coopération au Développement.

Premier atelier: élaboration d'une liste "à casser" de 132 indicateurs

Les conclusions de cet atelier (Gouzée & al., 1995) ont permis d'adopter à la session suivante un programme de travail de la CDD-ONU sur ce thème. La méthode adoptée est du type *trial and errors*: adopter un premier ensemble de 132 indicateurs pour commencer, lequel sera ajusté selon les besoins des pays après d'autres recherches méthodologiques et des mises à l'essai. Les indicateurs proposés dans cette "liste de travail" doivent remplir une série de critères. Un équilibre est recherché entre la nécessité de préserver une souplesse pour tenir compte des conditions, activités et priorités du développement durable variables d'un pays à l'autre, d'une part, et l'autre nécessité d'uniformiser les concepts, les définitions et la classification, afin d'établir un système international cohérent. Des fiches méthodologiques ont été établies pour contribuer à ce processus. Elles furent communiquées aux gouvernements afin qu'ils examinent dans quelle mesure cette information correspond aux priorités et problèmes respectifs auxquels doivent répondre leur politique nationale. Une remarque importante doit être faite. Cette liste est un outil destiné à alimenter un processus de réflexion et à dynamiser la mise en oeuvre d'Action 21 dans chaque pays, tout en gardant à l'esprit la nécessité de disposer d'un noyau commun pour communiquer sur le thème du développement durable entre pays. Ce n'est donc en aucun cas un questionnaire statistique et encore moins une liste imposée par l'ONU, comme le suggèrent malheureusement parfois les détracteurs de ce programme de travail.

Encadré n°8.4: Feuillet méthodologiques par indicateur

Ces “feuillet” comportent, pour chaque indicateur, plusieurs pages de renseignements décrivant:

- nom de l’indicateur, sa définition exacte, son unité de mesure;
- le chapitre d’Action 21 auquel il se rapporte, sa catégorie (DSR, voir ci-dessous);
- pertinence de l’indicateur pour la définition de politiques: le phénomène qu’il représente, plus ou moins complètement, le lien entre ce phénomène et la dynamique de développement durable, le lien entre cet indicateur et d’autres indicateurs de la même liste, son lien avec des objectifs internationaux et traités existants;
- description de l’indicateur sur le plan méthodologique: les concepts sous-jacents, méthodes de calcul, limites d’interprétation, éventuelles définitions alternatives existantes;
- évaluation de la disponibilité des données de sources nationale et internationale;
- agences et principaux groupes engagés dans le développement de cet indicateur;
- statut de l’indicateur et de la méthodologie utilisée (fora intergouvernementaux ayant marqué leur accord dessus; “agit-il de directives, de recommandations ou de simple proposition technique) et autres références et lectures conseillées sur le sujet.

Structuration des indicateurs

Les quelques 132 indicateurs de développement durable se répartissent comme suit : 42 indicateurs de “forces directrices” (Driving Force Indicators), 53 indicateurs d’“état” (State Indicators) and 37 indicateurs de “réponse” (Response Indicators). Ces derniers sont relatifs aux politiques mises en oeuvre en “réponse” aux changements observés dans l’état de l’environnement et des forces directrices du développement. Ce classement “DSR” (Driving force, State, Response), amélioration voulue par la CDD-ONU par rapport à l’approche de type “PSR” (Pressure, State, Response) adoptée par l’OCDE pour les (seuls) indicateurs environnementaux, est encore loin d’être entièrement satisfaisant. En effet, à côté des 55 indicateurs environnementaux pour lesquels ce type de classification est devenu habituel, la liste contient trois autres catégories d’indicateurs (39 indicateurs sociaux, 23 indicateurs économiques et 15 indicateurs institutionnels) dont la prise en compte exige, à terme, un cadre de référence plus élaboré que le DSR.

“Rééquilibrage” entre les différentes dimensions du développement

Un comptage des diverses catégories d’indicateurs repris dans cette liste (voir tableau 6) montre que la proportion d’indicateurs “sociaux” et “environnementaux” jugés nécessaires pour conduire les politiques de développement durable est de 72%, et que moins de 20% d’indicateurs “économiques” ont été retenus. Ceci illustre non seulement la moindre importance accordée à la dimension économique, mais aussi l’étroite interdépendance des sphères économiques, sociales et environnementales qui caractérise les approches de développement durable. Ainsi, par exemple:

- certains indicateurs économiques, comme le ratio entre les salaires masculins et féminins, ou la consommation de carburant par tête, sont classés dans les indicateurs sociaux, parce qu’ils indiquent des états qualitatifs de la société (état d’inégalité ou de pression liée à certains comportements sociaux) directement concernés par les politiques de développement durable;

- d'autres indicateurs économiques comme la consommation d'eau par tête et l'utilisation de pesticides dans "agriculture sont classés dans les indicateurs environnementaux parce qu'ils sont relatifs à une pression exercée sur l'environnement, conformément à la pratique habituelle du PSR.

TABLEAU 6 - Composition de la liste d'indicateurs de développement durable de la CDD-ONU

	Force directrice	Etat	Réponse	Total
Social	11	21	7	39
Economique	9	11	3	23
Environnemental	22	18	15	55
Institutionnel	0	3	12	15
Total	42	53	37	132

Source: Comptage effectué sur base de la liste publiée par les Nations unies en août 1996 sous le titre: Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies, New York, août 1996.

Tout comme l'indicateur de développement humain, cette liste d'indicateurs de développement durable a déjà fait l'objet d'abondantes critiques. Elle se reconstruit donc dans le cadre d'un processus très largement consultatif et sert ainsi de plate-forme au débat sur l'utilisation des indicateurs de développement durable pour la mise en oeuvre d'Action 21 par les pouvoirs publics (Gouzée, 1996).

Second atelier: test de la liste des 132 indicateurs de développement durable (IDD)

Un second atelier international organisé en Belgique en novembre 96 a poursuivi la recherche de consensus international sur cette question en lançant formellement la phase de test de cette liste de travail dans une vingtaine de pays. Le but de tous ces efforts est de disposer en l'an 2000 d'un "ensemble d'indicateurs réalistes", qui sera soumis à l'approbation de la Commission en 2002 (voir programme de travail à l'encadré n° 2.11). Le langage tortueux des conclusions du Programme 21 sur les résultats de ce programme de la CDD-ONU reflète bien toute la sensibilité des souverainetés nationales en cette matière (voir encadré n°7.13).

5. Conclusions sur la question des indicateurs

Chemin encore long pour disposer d'une liste d'IDD pertinents

Depuis la CNUED, tant les gouvernements nationaux que les organisations internationales régionales ou locales s'investissent plus qu'auparavant dans la collection de données de qualité, la construction de bases de données et l'élaboration d'indicateurs de développement durable (IDD). Ils mettent également en place des réseaux facilitant l'échange d'information et exploitent les ressources offertes par le développement des télécommunications pour répondre à ces besoins. Mais malgré les efforts de notre pays (notamment dans cette négociation - voir encadré n°8.3), nous sommes encore loin de disposer aux niveaux national et international d'indicateurs de développement durable sélectionnés pour la programmation, le rapportage et la surveillance des effets d'une stratégie de développement durable.

Ceci dit, cette question n'est pas neuve. Rappelons qu'il a fallu de nombreuses années après la crise de l'énergie pour disposer de bilans d'énergie nationaux. Ne représentant encore que l'offre, la demande et la transformation de l'énergie

non renouvelable, ils sont pourtant indispensable pour l'élaboration et le suivi des politiques énergétiques répondant à cette crise. Et aujourd'hui, ils sont également indispensables pour le suivi de la Convention Climat. Or, la mesure des autres problématiques environnementales et humaines que celles liées à l'énergie est encore bien plus difficile à réaliser et leur lien avec le système de comptabilité nationale est loin d'être trivial à réaliser. Mais la fourniture aux décideurs des informations relatives au développement durable sous une forme adaptée à la prise de décision dans leur propre pays, d'une part, et au niveau international, d'autre part, est une des conditions sine qua non de la réussite du suivi de Rio. D'importants efforts restent donc à faire, dans notre pays notamment, pour améliorer la clarté et la compatibilité des différents formats de présentation des données et indicateurs relatifs au développement durable.

C. Déclaration de Rio: Treize principes fondamentaux repris au cours du rapport¹

1. Principe 1: Développement centré sur l'être humain

Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

2. Principe 3: Equité inter- et intragénérationnelle

Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures.

3. Principe 4: Intégration de l'environnement aux autres dimensions du développement de la société

Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

4. Principe 5: Elimination de la pauvreté, une condition indispensable du développement durable

Tous les Etats et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde.

1. La Déclaration de Rio contient au total 27 principes.

5. Principe 7: Responsabilités communes mais différenciées

Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.

6. Principe 8: Consommation et production soutenables et politiques démographiques appropriées

Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.

7. Principe 10: Accès à l'information et participation aux décisions

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

8. Principe 12: Coopération économique internationale

Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international.

9. Principe 14: Transfert de substances nocives

Les Etats devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme.

10.Principe 15: Précaution

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

11.Principe 16: Internalisation des coûts

Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de "intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement.

12.Principe 18: Aide aux Etats sinistrés

Les Etats doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La Communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistrés.

13.Principe 25: Interdépendance entre paix et développement durable

La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables.

D. Déclarations politiques

Discours d'ouverture lors de la dix-neuvième Session Extraordinaire de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, Examen et évaluation d'ensemble de la mise en oeuvre d'Action 21, New York, 23-27 juin 1997.

1. Exposé au nom de l'Union européenne par le Premier Ministre du Gouvernement des Pays-Bas

Discours d'ouverture par,
Monsieur Wim Kok,
Premier Ministre du Royaume des Pays-Bas,
Au nom de l'Union européenne.

Mr President, Ladies and Gentlemen,

I have the honour to take the floor on behalf of the European Union. The following Associated Countries Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia align themselves with this statement.

This Special Session of the General Assembly offers us a welcome opportunity to take stock of the progress we have made since the Rio Summit of 1992 and to set out policy lines for the coming years.

We have to aim for a worldwide sustainable development. This is only achievable on the basis of coherent and well-coordinated environmental, economic and social policies. We have to establish a sustainable balance between environmental protection and economic growth. In a globalizing world, there is an enormous interdependence of economies. But that interdependence may never be used as an excuse by individual governments for not taking responsibility in their own country.

In our search for sustainable development we have to put people at the centre of development. Development is only sustainable if we eradicate poverty, promote employment, foster social integration, implement democratic governance, promote gender equality and respect all human rights.

Our search for sustainable development implies a change in patterns of production and consumption. Within Europe we will discourage inefficient use of scarce raw materials and energy. Prices should reflect environmental costs. We want economic growth which puts less and less pressure on the environment. Since Rio we have gradually worked into this direction. We now realise that we have to intensify our efforts.

Changes in consumption are just as necessary. Conspicuous and wasteful consumption by the affluent is a stress on resources and an injustice to the poor. It is also detrimental to public health and well-being.

The environment is a priority issue worldwide, both in public life and in the private sector. We have to salute the NGO's and other major groups in civil society for their essential contribution to the process of awareness raising. In a lot of countries and regions concrete activities have been undertaken in various sectors of the environmental realm, leading to investments amounting to billions of dollars.

However, a fair judgement of the present situation obliges us to be extremely attentive on environmental issues. We are in danger of passing thresholds beyond which serious damage will occur, some of it irreversible. And even if part of the damage would be repairable, it would be against an unnecessarily, or even unaffordably, high price. To safeguard future generations from this danger and burden it is our duty to act now.

Mr President, Ladies and Gentlemen,

Climate change is a global problem. The industrialised world should take the lead in reducing its emissions of greenhouse gasses. The developed countries should conclude a legally binding commitment in Kyoto. The European Union has agreed to a phased reduction of the emissions of greenhouse gasses of 15% below the 1990 level by the year 2010. Mandatory and recommended policies and measures, including harmonized ones, must ensure that this target is achieved.

In many places around the globe we are running up against the limits of the availability of fresh water. It is necessary to put awareness of the impending water crises higher up the international agenda, ensuring that a more integrated approach is taken, so that water and land management are looked at together. Priority should be given to safe drinking water, sufficient water of good quality for other purposes and the integrated management of watersheds.

Deforestation is continuing at a rate of over 11 million hectares per year. In Rio our countries adopted the Forest Principles. Now is the time to go one step further and start the negotiating process for a global Convention on Forests, which should be open for signature in the year 2000. We are also ready to continue to provide substantial financial support to the implementation of the sustainable management of forests, in particular in developing countries.

Desertification torments many parts of the world, notably in Africa. The Convention on Desertification provides us with a framework for action. It is crucial that adequate financial resources be generated to combat desert formation. The European Union calls on the international community to support the Global Mechanism to implement the Convention. We are already devoting considerable resources to this end and are ready to do more. In addition, the Global Environment Facility offers important facilities to combat the global dimensions of desertification.

Various problems continue to hinder the promotion of one of the major aims of Agenda 21, i.e. technology transfer from the rich to the poor. Technology transfer is a complicated process requiring adaptability and flexibility. The enormous

increase in foreign direct investment already facilitates technology transfer on an impressive scale. However, here again we have to do more. We are ready to engage ourselves to promote technology transfer in a multilateral framework, such as UNDP or UNEP.

During the fifth session of the CSD the European Union launched three initiatives. The CSD showed support for our proposal for activities, aimed at an efficient and equitable distribution of water resources and their integrated, sustainable management.

Furthermore, concerted action is required to provide for coordinated sustainable energy policies. We will pursue this initiative. Lastly, studies have indicated that fifty years from now the world will need a tenfold increase in eco-efficiency. Economic development without vastly improved efficiency of natural resources and energy use will gradually but inevitably come to a complete standstill. The European Union has proposed to study the feasibility of a fourfold increase in eco-efficiency which should be achieved within two to three decades.

No matter how important development assistance may be, it should never be seen as a substitute for the mobilisation of domestic resources and foreign investment. Foreign direct investment to developing nations has multiplied six-fold during the nineties, but it still reaches too few recipient countries. We now need to ensure that the number of recipient countries of FDI increases. And we have to make sure that investments are directed in such a way that they directly or indirectly contribute to the fulfilment of sustainable development targets.

The European Union reconfirms the commitments it undertook in Rio de Janeiro. We commit ourselves again to provide substantial new and additional concessional financial resources necessary for the early and progressive implementation of Agenda 21.

We will do our best at least to stop the downward trend in development assistance and we will do our utmost to reverse this trend, in order to reach the 0,7% ODA target.

Such assistance should in particular aim at eradicating poverty, which is a prerequisite for sustainable development. We commit ourselves to provide resources for Africa as well as for the poorest countries elsewhere. Since Rio quite a few initiatives have been taken to implement programmes for sustainable development in specific areas. In this respect, we do not only refer to the three EU initiatives, but also to tropical forests and desertification. We will work together with other countries to implement these programmes and will make adequate resources available to this end.

However, the European Union as a big donor insists on a fair burden-sharing, both with traditional donors and with new countries in a position to do so.

With respect to the Global Environment Facility the European Union is ready to reconfirm the existing mandate and to commit itself to a solid strengthening of this facility amongst others by a solid replenishment of GEF.

Mr. President, Ladies and Gentlemen,

We request the Secretary-General to present strategies for long-term sustainability, within the time frame of 50-100 years, which would be the background for high level consideration by the General Assembly in connection with this milestone. In less than three years time we will enter a new millennium. Let us make sure that we will make a contribution towards a truly sustainable development on the threshold of that era.

Thank you.

2. Exposé du Président de la Commission européenne

Discours d'ouverture par,
Monsieur Jacques Santer,

Monsieur le Président de l'Assemblée générale,

Monsieur le Secrétaire Général,

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

Il y a cinq ans, un formidable processus a été initié. Rio a mobilisé les consciences et a défini les principes qui doivent inspirer les politiques du développement durable en les plaçant au centre des préoccupations de l'opinion et des objectifs des gouvernements de toute la planète. Ce processus est avant tout porteur d'une responsabilité qui s'inscrit dans la durée jusqu'au coeur du 21^{ème} siècle. Responsabilité à tous les niveaux de décision et à tous les niveaux de société, dans un esprit de partenariat avec les acteurs de la société civile et sur des fondations solides de démocratie et de respect des droits de l'homme.

C'est ce sens des responsabilités qui anime la Communauté européenne, au nom de laquelle j'ai l'honneur aujourd'hui de prendre la parole devant vous et j'en profite pour m'associer à la déclaration prononcée hier par mon collègue, le Premier Ministre des Pays Bas, Monsieur Kok, au nom de l'Union européenne.

Le bilan de ce qui a été fait depuis Rio ne doit pas cacher la vérité: en dépit des progrès accomplis, l'état de l'environnement au niveau global continue à se détériorer rapidement, la tâche à accomplir pour éradiquer la pauvreté et changer les modes de production et de consommation est gigantesque. Chacun parmi nous aurait pu, et aurait dû, avancer davantage dans la mise en oeuvre de l'Agenda 21.

- I Néanmoins, je crois pouvoir dire que, depuis Rio, l'Union européenne a progressé sur la bonne voie:
- Au plan interne, nous avons mieux pris en compte les considérations environnementales dans nos politiques, par exemple, la politique régionale, l'agriculture et l'énergie. Ce processus d'intégration vient d'être renforcé lors du Sommet de l'Union à Amsterdam qui a également inscrit le développement durable comme l'un des objectifs du nouveau Traité.
 - Au plan international, nos accords bilatéraux avec les pays partenaires et les groupements régionaux, contiennent des dispositions sur le développement durable qui font l'objet de discussions régulières avec eux. De plus, la Communauté européenne est partie prenante à 32 accords internationaux dans le domaine de l'environnement.
 - Enfin, au titre de la coopération internationale, la Communauté européenne, en tant que telle, a considérablement augmenté les crédits pour des projets de développement durable, avec l'environnement comme objet premier, depuis 1992.
- II Mais tout cela n'est évidemment qu'un début: Nous devons poursuivre activement dans cette voie. Je vois, pour nous tous, trois objectifs prioritaires:
1. Tout d'abord, effectuer une transition des modes de consommation et de production plus économes en ressources naturelles, plus respectueux de la capacité d'absorption de notre planète. A cet effet, l'Union européenne a présenté trois initiatives: sur l'eau, sur l'énergie et sur le concept d'efficacité. Les transferts de technologie sont également importants pour aider les pays en développement à effectuer cette transition. Les pays industrialisés peuvent et doivent apporter une contribution importante aux objectifs de Rio en travaillant dans ce sens.
 2. La deuxième priorité est de mobiliser les forces du marché pour le développement durable. Cela nécessite d'abord que des politiques structurelles appropriées soient mises en place au niveau national - par exemple en faisant en sorte que les coûts environnementaux soient reflétés dans les prix du marché. Mais il faut aussi que les règles régissant les flux internationaux de biens, de services et de capitaux soient compatibles avec les objectifs de protection de l'environnement.
 3. Enfin, il faut approfondir considérablement la coopération internationale d'une part, au niveau des institutions internationales et des accords multilatéraux et d'autre part, en renforçant l'aide publique au développement conformément aux engagements de Rio. L'aide, en effet, garde toute sa valeur économique et politique; elle est d'autant plus efficace qu'elle exerce un effet de levier pour encourager les bonnes stratégies internes de développement durable et pour mobiliser le secteur privé.

Pendant cette semaine, nous devons nous mettre d'accord sur des priorités claires et des objectifs précis d'action si nous voulons mesurer les progrès réalisés sur les cinq prochaines années.

III La Communauté européenne entend, pour sa part, continuer à jouer un rôle moteur:

- Au plan commercial, nous continuerons, avec détermination, à faire avancer le débat à l'Organisation mondiale du Commerce pour que la libéralisation du commerce et la protection de l'environnement se renforcent mutuellement. Par ailleurs, nous venons de décider d'améliorer l'accès au marché pour les pays les moins avancés et nous attendons de nos partenaires le même engagement.
- Quand à notre politique d'aide au développement, nous avons l'intention d'en augmenter la proportion allouée aux projets s'inscrivant dans des objectifs de protection de l'environnement et de développement social. Ceci correspond à un double souci: augmenter le volume des ressources pour le développement durable et en renforcer la qualité par un meilleur ciblage et une efficacité accrue. En outre, nous continuons à apporter un soutien substantiel à l'Afrique.
- Dans le domaine des changements climatiques, nous appelons les pays industrialisés à s'engager avec nous pour réduire de façon significative les émissions de gaz à effet de serre. Nos engagements en matière de développement durable seront vraiment testés à Kyoto.
- En ce qui concerne les forêts, la Communauté européenne entend traduire les recommandations du Panel Intergouvernemental à travers des actions de protection et de développement de ses propres forêts, ainsi que dans tous ses programmes d'aide. Elle est prête à s'engager dans la négociation "une convention sur les forêts.
- Enfin, la Communauté européenne se concentrera sur la conclusion des négociations en cours en vue d'un Accord multilatéral sur les Investissements, afin que les flux d'investissements directs étrangers prennent en compte de façon satisfaisante les considérations environnementales.

Mesdames et Messieurs,

Pour faire progresser le développement durable tant au Nord qu'au Sud de notre planète, nous devons à la fois, travailler en partenariat, éradiquer la pauvreté, et atteindre des schémas de production et de consommation durables. C'est le sens du processus entamé il y a cinq ans à Rio. Rassemblons-nous aujourd'hui autour de la volonté de renforcer ce processus en lui donnant, pour les cinq prochaines années, un nouvel élan et un programme de mise en oeuvre que nous aurons à coeur de réaliser.

Je vous remercie de votre attention.

3. Exposé du Gouvernement belge

Discours d'ouverture par,
Monsieur Jean-Luc DEHAENE,
Premier Ministre du Royaume de Belgique.

Monsieur le Président,

Au nom du Gouvernement belge, je souhaite tout d'abord apporter notre soutien à la déclaration de la Présidence européenne. Il nous semble particulièrement important que l'Union ait proposé à cette assemblée trois initiatives précises, en matière d'eau, d'énergie et d'éco-efficacité afin d'améliorer la convergence des efforts de la Communauté internationale pour mettre en oeuvre le développement durable.

A Rio, nous avons adopté le Plan d'Action 21, et nous sommes bien décidés à le mettre en oeuvre dans toutes ses dimensions économique, sociale, environnementale et institutionnelle. C'est une tâche difficile, car la transition vers un développement durable prendra au moins une génération. Mais c'est une tâche incontournable.

Nous devons maintenant faire un pas en avant par rapport à Rio en entamant, pour ne citer qu'un exemple, le processus de négociation pour une Convention globale sur les forêts.

Le document principal de la présente négociation détermine les priorités pour les cinq ans à venir. Il offre à la fois un cadre de référence et un forum intergouvernemental pour élaborer des réponses politiques à la crise structurelle que connaît notre génération.

Ce cadre et ce forum sont d'autant plus nécessaires que la mondialisation nous lance un défi très important.

La mondialisation a indéniablement des avantages. Mais elle n'est pas un but en soi. Ce qui est en jeu c'est le bien-être des populations. La mondialisation doit donc s'accompagner de mesures sociales et environnementales qui soient de nature à assurer la pérennité du patrimoine commun. C'est dans ce sens que la Belgique a toujours oeuvré, que ce soit au niveau national ou international, notamment en prônant le respect des normes sociales fondamentale et environnementales dans les échanges internationaux et en soutenant l'Organisation internationale du Travail en la matière.

Mais aucun pays ne saurait, à lui seul, infléchir ce processus de mondialisation économique dans un sens plus respectueux de l'homme et de l'environnement. Et aucune nation, aucune région du globe ne pourrait réaliser le plan d'Action 21 en dehors d'un partenariat mondial. Nous sommes ainsi appelés à unir nos voix, même si nous adoptons des priorités différentes d'un pays à l'autre.

A propos des priorités, je rappelle ici brièvement quatre lignes de force des politiques de développement durable défendues tout particulièrement par la Belgique et qui sont, plus que jamais, d'actualité à tous les niveaux:

Tout d'abord, nous recherchons une meilleure intégration des travaux de développement durable au sein même de l'élaboration des politiques, en décloisonnant les politiques environnementales, sociales et économiques. Les plans d'environnement de nos Régions sont marqués de plus en plus par une approche transsectorielle. Par ailleurs, mon Gouvernement a récemment adopté une loi qui permettra d'intégrer systématiquement des actions, principes et objectifs du Plan d'Action 21 dans les politiques du gouvernement. Ce processus pourra s'appuyer sur les résultats d'un ambitieux programme pluriannuel (1996-2002) de recherches en développement durable, lui aussi influencé par Action 21.

En matière de concertation sociétale, nous insistons avec l'Union européenne sur le besoin d'aider les grands groupes sociaux, en ce compris les ONG, à mettre en oeuvre le Plan d'Action 21.

En troisième lieu, nous considérons une meilleure coordination des politiques et mesures entre pays voisins et avec nos partenaires commerciaux comme une condition sine qua non de la réalisation d'objectifs ambitieux de développement durable, notamment pour remplir les engagements de la Convention sur le climat. Il "agit notamment de l'orientation des politiques fiscales où nous favorisons les transferts de fiscalité permettant d'alléger le coût du travail tout en accroissant les charges indirectes sur l'énergie.

Enfin, la coopération internationale et le meilleur ciblage des politiques publiques "aide au développement sur les pays les moins avancés est la quatrième toute grande dimension du suivi de Rio.

La Belgique souscrit à l'objectif d'affecter 0,7% du PNB à l'aide publique au développement le plus vite possible. Mon pays poursuivra son effort financier considérable dans la mise en oeuvre du Fonds pour l'Environnement mondial et continuera à soutenir le rôle central et catalyseur du Programme des Nations unies pour le développement.

En outre, la Belgique, sensible à l'aggravation de la marginalisation, centre son aide sur les secteurs du développement humain. Une attention particulière est accordée au soutien à la mise en place de systèmes de sécurité sociale et à la promotion des initiatives d'économie sociale.

Le choix des indicateurs économiques, sociaux, institutionnels et environnementaux joue un rôle clé dans tout ce processus. La Commission du Développement durable des Nations unies a pu engager un travail ambitieux stimulant un dialogue international autour du test de l'utilité concrète de ces indicateurs, grâce au soutien du Costa Rica et de la Belgique.

Monsieur le Président,

Les travaux de cette année 97 contribuent à préciser le contenu du développement durable. Les notions de bonne gouvernance, de partenariat social et de respect des droits humains y sont reliées aux impératifs de lutte contre la pauvreté et à la nécessité de changer de modes de consommation et de production.

Un accord sur tous ces thèmes nous permettra d'aborder le prochain siècle avec une confiance renouvelée dans notre avenir à tous.

Je vous remercie, Monsieur le Président.

E. Composition de la délégation belge au Sommet +5

Chef de la délégation

- S.E. M. Jean-Luc DEHAENE, Premier Ministre

Représentant

- S.E. M. Alex REYN, Ambassadeur, Représentant permanent de la Belgique auprès des Nations unies à New York

Suppléants

- M. Dirk WOUTERS, Représentant permanent adjoint de la Belgique auprès des Nations unies à New York
- Mme Nadine GOUZEE, Représentante du Gouvernement belge à la Commission du Développement durable
- S.E. M. Marc GEDOPT, Ambassadeur chargé des questions de l'Environnement et du Développement durable

Conseillers

- M. Johan SWINNEN, Conseiller diplomatique du Premier Ministre
- M. Herman DE WEL, Coordinateur du Développement durable, Région flamande (AMINAL)
- M. Philippe PIGNOLET, Directeur, Région wallonne, (Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement)
- M. Luc TIMMERMANS, Directeur, Administration générale de la Coopération au Développement
- M. Hugo BRAUWERS, Premier Secrétaire, Représentation permanente de la Belgique à New York
- M. Ulrik LENAERTS, Conseiller-adjoint, Région flamande (AMINAL)

ONG

- M. Marcel POPPE, Bond Beter Leefmilieu
- M. Edwin ZACCAI, Inter-Environnement Wallonie
- M. Bart BODE, Commissie Rechtvaardigheid en Vrede (VODO/NCOS)

F. Documentation du Secrétariat des Nations unies

Evaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement: rapports du Secrétaire général.

Cette documentation est disponible sur le site internet des Nations unies à l'adresse suivante: <http://www.un.org/esa/planeteterre/ga97rep.htm>

Nous faisons référence à cette documentation dans le texte par le sigle (NU, 1997*).

Nations unies-Conseil économique et social (1997a). *Provisional Agenda and Organization of Work*, (E/CN.17/1997/1). New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997b). *Evaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement*, (E/CN.17/1997/2), 31 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997c). *Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes-chapitre 2 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.1), 5 février 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997d). *Lutte contre la pauvreté-chapitre 3 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.2), 17 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997e). *Modification des modes de consommation et de production-chapitre 4 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.3), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997f). *Dynamique démographique et durabilité-chapitre 5 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.4), 24 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997g). *Protection et promotion de la santé-chapitre 6 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.5), 15 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997h). *Promotion d'un modèle viable d'établissements humains-chapitre 7 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.6), 27 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997i). *Intégration de l'environnement et du développement dans le processus de prise de décisions-chapitre 8 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.7), 21 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997j). *Protection de l'atmosphère-chapitre 9 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.8), 16 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997k). *Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres-chapitre 10 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.9), 21 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997l). *La lutte contre le déboisement et la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour*

un congres mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts-chapitre 11 d'Action 21, (E/CN.17/1997/2/Add.10), 10 mars 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997m). *Gestion des écosystèmes fragiles : lutte contre la désertification et la sécheresse-chapitre 12 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.11), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997n). *Gestion des écosystèmes fragiles: mise en valeur durable des montagnes-chapitre 13 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.12), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997o). *Promotion du développement agricole et rural durable-chapitre 14 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.13), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997p). *Préservation de la diversité biologique-chapitre 15 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.14), 21 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997q). *Gestion écologiquement rationnelle des biotechniques-chapitre 16 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add. 15), 21 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997r). *Protection des océans et de toutes les mers - y compris les mers fermées et semi-fermées - et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques-chapitre 17 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add. 16), 24 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997s). *Protection des ressources en eau douce et de leur qualité : application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau-chapitre 18 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.17), 17 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997t). *Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux-chapitre 19 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.18), 17 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997u). *Gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux-chapitre 20 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.19), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997v). *Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées-chapitre 21 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.20), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997w). *Gestion sûre et écologiquement rationnelle des déchets radioactifs-chapitre 22 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.21), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997x). *Rôle et contribution des principaux (23 jusqu'à chapitre 32 d'Action 21)*, (E/CN.17/1997/2/Add.22), 28 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997y). *Ressources financières et mécanismes-chapitre 33 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.23), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997z). *Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités - chapitre 34 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.24), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997aa). *La science au service d'un développement durable - chapitre 35 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.25), 17 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ab). *Promotions de l'éducation de la sensibilisation du public et de la formation - chapitre 36 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.26), 22 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ac). *Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement-chapitre 37 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.27), 23 janvier 1997. New-York.

United Nations-Economic and Social Council (1997ad). *International institutional arrangements - chapter 38 of Agenda 21*, (E/CN.17/1997/Add.28), 28 January 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ae). *Instruments et mécanismes internationaux-chapitre 39 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.29), 21 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997af). *L'information pour la prise de décisions-chapitre 40 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.30), 23 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ag). *Ressources et mécanismes financiers-Statistiques des apports financiers : ajustements en vue du suivi du financement d'Action 21 et du Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement-chapitre 33 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.31), 14 février 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ah). *Changements mondiaux et développement durable : les grandes tendances*, (E/CN.17/1997/3), 20 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ai). *Changements mondiaux et développement durable : les grandes tendances*, (E/CN.17/1997/3/Corr.1), 4 mars 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997aj). *Evaluation des activités qui constituent une menace pour l'environnement*, (E/CN.17/1997/4), 24 février 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ak). *Evaluation des progrès accomplis dans la mise en oeuvre d'Action 21 au niveau national*, (E/CN.17/1997/5), 18 mars 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997al). *Propositions tendant à rationaliser le système d'établissement des rapports nationaux*, (E/CN.17/1997/6), 18 mars 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997am). *Bilan des programmes et activités actuellement menés par les organismes des Nations unies en matière d'énergie, coordination de ces activités et arrangements en vue d'établir un lien entre l'énergie et le développement durable au sein du système des Nations unies*, (E/CN.17/1997/7), 27 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997an). *Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement*, (E/CN.17/1997/8), 10 février 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ao). *Inventaire exhaustif des ressources mondiales en eau douce*, (E/CN.17/1997/9), 4 février 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ap). *Rapport du Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable sur les travaux de sa sixième session*, (E/CN.17/1997/10), 22 novembre 1996. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997aq). *Application de la Convention sur la diversité biologique*, (E/CN.17/1997/11), 25 février 1997. New York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ar). *Rapport du Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts. Rapport du Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts sur les travaux de sa quatrième session*. (E/CN.17/1997/12), 20 mars 1997. New York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997as). *Rapport du Groupe travail à composition non limitée intersessions*. (E/CN.17/1997/13), 17 mars 1997. New York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997at). *Exécution du programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement*, (E/CN.17/1997/14), 17 janvier 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997au). *Note verbale datée du 11 février 1997, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations unies*, (E/CN.17/1997/15), 14 février 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997av). *Lettre datée du 29 janvier 1997, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Autriche auprès de l'Organisation des Nations unies*, (E/CN.17/1997/16), 18 février 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997aw). *Rapport du Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable sur les travaux de sa septième session*, (E/CN.17/1997/17), 7 mars 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ax). *Rapport du Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable en vue de l'examen en 1997 de la mise en oeuvre des engagements pris à Rio*, (E/CN.17/1997/17/Add.1), 17 mars 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ay). *Note verbale datée du 18 février 1997, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations unies. Conclusion of the Chairperson of the Brasilia Workshop on Sustainable Production and Consumption Patterns and Policies, held from 25 to 28 November 1996* (E/CN.17/1997/18), 24 février 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997az). *Lettre datée du 18 février 1997 adressée au Secrétaire général par les représentants permanents du Brésil et de la Norvège auprès de l'Organisation des Nations unies*, (E/CN.17/1997/19), 24 février 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997ba). *Contribution of Conference of Parties to United Nations Framework Convention on Climate Change*, (E/CN.17/1997/21), 4 avril 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bb). *Letter from Chairman CSW on Women and the Environment*, (E/CN.17/1997/23), 10 avril 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bc). *Commission du développement durable. Rapport sur les travaux de sa cinquième session*, (E/CN.17/1997/25). New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bd). *Dialogue Session with Children and Youth*. E/CN.17/1997/L.2. 16 April 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997be). *Dialogue Session with Scientific and Technological Communities*. 16 April 1997. E/CN.17/1997/L.3. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bf). *Dialogue Session with Workers and Trade Unions*. E/CN.17/1997/L.4. 16 April 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bg). *Dialogue Session with Women*. E/CN.17/1997/L.5/Rev.1. 22 April 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bh). *Dialogue Session with Indigenous People*. E/CN.17/1997/L.6. 18 April 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bi). *Dialogue Session with Non-Governmental Organizations*. E/CN.17/1997/L.7. 18 April 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bj). *Dialogue Session with Farmers*. E/CN.17/1997/L.8/Rev.1. 22 April 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bk). *Dialogue Session with Local Authorities*. E/CN.17/1997/L.9. 18 April 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bl). *Dialogue Session with Business and Industry*. E/CN.17/1997/L.10. 21 April 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bm). *Summary Report of the Synthesis Session*. E/CN.17/1997/L.11. 21 April 1997. New-York.

Nations unies-Conseil économique et social (1997bn). Proposed Draft Political Statement. E/CN.17/1997/L.12. 25 April 1997. New-York.

G. Documentation générale

EEA, European Environmental Agency (1995), *Environment in the European Union - 1995, a report of the Review of the fifth Environmental Action Programme*. Copenhagen, Denmark.

EFA, Education for All 2000 (1996). *Six years of Education for All: The Report Card*. Bulletin n° 24, July-September 1996.

EFA (1998). <http://www.unesco.org/education/efa,07/01/1999>.

European Agency of the Government of Japan (1996). *Report of Expert Workshop on methodologies for Indicators of Sustainable Development*. Glen Cove, Long Island, New York.

European Commission (1997a). *An estimate of eco-industries in the European union 1994*. Luxembourg.

European Commission (1997b). *Agenda 21 the first five years*. Luxembourg.

Federal Ministry of Environment, Youth and Family (1998). *Points for an EU position paper on Sustainable Tourism for CSD-7*. Austria.

Federal Planning Bureau (1996). *Report of the Second International Workshop of Ghent: Launching the Testing of Indicators of Sustainable Development*. Belgium.

Global Environment Facility (1996a). *Public involvement in GEF-financed projects*. Washington.

Global Environment Facility (1996b). *The GEF project cycle*. Washington.

Global Environment Facility (a). *The Global Environment Facility: a self-assessment*.

Global Environment Facility (b). *Global Environment Facility*.

Gouzée N. & Englert M. (1991). Confrontation entre souveraineté européenne et souverainetés nationales face à la (re)définition de politiques fiscales. *Politiques et Management Public*. Volume 9 : 157-188.

Gouzée N., Mazijn B. , Billharz S. (1995). *Report of the Workshop of Ghent: Indicators of Sustainable Development for Decision-Making*, Brussels : Federal Planning Bureau.

Gouzée N. (1996). *Implementation of the Rio Agreements : indicators of Sustainable Development - An Institutional Approach*. Brussels, Working Paper n°1-96. Brussels: Federal Planning Bureau.

Gouzée N., Bossier F. , Brechet F., Mertens S., Van Den Steen P., Willems S. (1996). *Politiques et mesures destinées à modifier les tendances des émissions anthropiques de Gaz à Effet de Serre en Belgique, Planning Paper n°76*. Bruxelles : Bureau fédéral du Plan.

Gouzée N., Willems S. (1998). *A Carbon/Energy tax for Sustainable Development, Working Paper n°2*. Federal Planning Bureau, Juillet 1996 & Kluwer eds. Belgium.

Government of the Czech Republic (1998). *Fourth International Workshop on Indicators of Sustainable Development*. Pruhonice.

IIED, International Institute for Sustainable Development (1997). *Changing consumption and production patterns : unlocking trade opportunities*. New-York.

IMF (1994). *International Finance Statistics*. Washington.

IMF (June 1997). *International Finance Statistics*. Washington.

IMF (June 1998). *International Finance Statistics*. Washington.

Les Amis de la Terre (1998). *Trade, Environment & Sustainability Programme, Trade & Environment: The North-South Divide*. <http://www.foei.org/foei/tes/link6&7.htm>, 07/01/1999.

Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. Moniteur belge du 18/06/1997.

Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la coopération au Développement (1996a). *Textes & Documents. La Conférence mondiale sur les Droits de l'Homme: une évaluation*. Bruxelles.

Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement (1996b). *Textes & Documents. Sommet mondial pour le Développement social: une évaluation*. Bruxelles.

Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement (1996c). *Textes & Documents. La Conférence sur l'Environnement et le Développement: Entre Apocalypse et Utopie*. Bruxelles.

Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement (1996d). *Textes & Documents. Population & Développement au Caire*. Bruxelles.

Nations unies (1996). *La situation économique et sociale dans le monde, 1996*. New-York

Nations unies (1997a). *Sommet planète terre +5. L'accord sur la pêche hauturière: une mise à jour*. New York.

Nations unies (1997b). *Sommet planète terre +5. La convention des Nations unies sur la diversité biologique : une réponse constructive à un problème planétaire*. New York.

Nations unies (1997c). *Sommet planète terre +5. Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification : une nouvelle réponse à un problème séculaire*. New York.

The Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment (1997). *Focus on Development. Developments in sustainability 1992-1997*. The Hague.

OCDE (1994). *Trade and Environment: processes and production methods*. Paris.

OCDE (1996). *L'observateur de l'OCDE n° 198. L'économie de l'environnement*. Paris.

OCDE (1997). *Modes de consommation et de production écologiquement viables*. Paris.

OMT, (1998). <http://www.world-tourism.org/>. 07/01/1999.

Problèmes économiques (1997). *La pauvreté et l'exclusion en quelques chiffres*. n°2508. Février 1997. La documentation française. Paris.

UNDP (1992). *Human Development report*. New York.

UNDP (1993). *Human Development report*. New York.

UNDP (1994). *Human Development report*. New York.

UNDP (1995). *Human Development report*. New York.

UNDP (1996). *Human Development report*. New York.

UNDP (1997). *Human Development report*. New York.

UNEP (1997). *Global Environment outlook*. New York.

UNEP (1998). *Global Environment outlook*. New York.

UNESCO (1997). *L'éducation des adultes dans un monde à deux vitesses*. France.

United Nations (1994). *Issues in brief. A plan for small islands : highlights from the programme of action*. New York.

United Nations (1997a). *UN briefing papers. The world conferences. Developing priorities for the 21st Century*. New York.

United Nations (1997b). *Finance for Sustainable Development: The Road Ahead*. New-York.

United Nations (1997c). *Critical Trends. Global change and sustainable development*. New York.

WHO (1997). *Health and Environment in sustainable Development*. Geneva.

World Bank (1997). *Global Development Finance 1997*. World Bank. Washington D.C.