

Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au développement

Au-delà d'une déclaration finale peu ambitieuse pour certains, la conférence Rio + 20 est porteuse d'enseignements sur l'évolution des négociations internationales. Elle confirme que, dans le domaine du développement durable, le temps n'est plus aux accords mondiaux *top down* qui imposeraient des contraintes aux États. Elle révèle également l'immense fossé qui sépare aujourd'hui la position des pays émergents de celle de l'Union européenne (UE) qui, malgré l'appui de sa société civile, reste isolée dans les négociations. L'agenda initial du sommet prévoyait de parvenir à une définition commune de l'"économie verte", mais le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, et nombre de pays en développement (PED), y ont vu à la fois le souhait de monétariser la protection de l'environnement et le désir des pays développés de défendre un "protec-

tionnisme vert" susceptible de contraindre leur croissance. Ils ont souhaité recentrer le sommet sur le progrès social et le droit au développement : l'accord de juin 2012 et les objectifs de développement durable qui ont été adoptés accordent donc la priorité à l'éradication de la pauvreté, qui est considérée comme un préalable indispensable au développement durable, à la sécurité alimentaire, à l'accès à un emploi digne ou à l'énergie. Le sommet a également marqué la réapparition d'un clivage Nord/Sud et la réaffirmation du désir d'équité entre les nations : tenir compte de ces évolutions dans les prochaines négociations internationales est un impératif pour l'Union européenne si elle veut être entendue des PED dans les négociations mondiales. La diplomatie européenne pourrait ainsi poursuivre les quatre orientations stratégiques suivantes. ■

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

- 1 S'impliquer dans les déclinaisons sociales du sommet de Rio + 20 en contribuant pleinement à la définition des objectifs de développement durable, en particulier ceux relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire.
- 2 Lancer rapidement la réforme du Programme des Nations unies pour l'environnement et la création de l'Instance politique de haut niveau, en clarifiant leurs rôles vis-à-vis des institutions onusiennes et en veillant à la participation de la société civile, notamment celle de la communauté scientifique, au sein de l'Instance politique de haut niveau.
- 3 Doter la Convention de Montego Bay d'un instrument visant à préserver la biodiversité de la haute mer.
- 4 Tester à l'échelle européenne la mise en œuvre de financements innovants.

LES ENJEUX

Quarante ans après la conférence de Stockholm⁽¹⁾ et vingt ans après le Sommet de la Terre de Rio⁽²⁾, la conférence des Nations unies pour le Développement durable (CNUDD ou Rio + 20) a, en juin dernier, de nouveau rassemblé les États membres autour de grandes problématiques économiques, environnementales et sociales.

L'accord signé est un compromis dans un contexte de crise. De fait, la rencontre souffre de la comparaison avec celle de Rio 1992⁽³⁾, qui avait donné au développement durable une définition et jeté les bases de plusieurs conventions internationales. L'absence de consensus sur la notion d'économie verte, le refus de créer une organisation mondiale de l'environnement et le manque d'ambition des décisions prises sur les sujets environnementaux ont créé en Europe un sentiment de déception, voire d'échec, à l'issue de la conférence : les négociations ont échoué sur des désaccords sur l'ordre des priorités entre enjeux sociaux et environnementaux ainsi que sur le refus de plusieurs pays de s'astreindre à des engagements contraignants, dans un contexte économique peu favorable à l'investissement des États.

La présente note revient sur le bilan et sur les aspects géopolitiques de la conférence ; elle formule ensuite une série d'orientations à l'intention des négociateurs français et européens, destinées à garantir une mise en œuvre rapide et ambitieuse des opportunités ouvertes par un accord pragmatique.

➤ AU-DELÀ DES DÉCEPTIONS, LA CONFÉRENCE A DÉBOUCHÉ SUR UN PROGRAMME DE TRAVAIL

Rio + 20 n'a pas été le sommet de l'économie verte, comme l'espéraient les Européens. C'est bien plutôt le projet de formuler des objectifs de développement durable qui constituera peut-être son résultat principal. L'accord final est marqué par un recentrage sur les thématiques sociales. En outre Rio + 20 n'a proposé ni nouvelle convention à ratifier ni nouveau système de gouvernance contraignante. Les États se sont entendus sur un programme de travail. Le véritable bilan de la conférence dépendra donc de l'ampleur de la suite qui y sera donnée.

■ L'amorce d'une réforme de la gouvernance mondiale de l'environnement et du développement durable

L'amélioration de la gouvernance mondiale, d'une part sur le sujet du développement durable et d'autre part sur celui de l'environnement, était l'une des thématiques inscrites à l'agenda du sommet. L'objectif était de fortifier un système redondant et fragmenté, au bilan mitigé⁽⁴⁾.

Dans le domaine de la gouvernance environnementale, l'Union européenne avait proposé la création d'une agence spécialisée⁽⁵⁾ : la conférence a finalement décidé d'un renforcement du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) qui contribue pleinement à la coordination des stratégies des différentes institutions onusiennes. Jusqu'ici financé par des contributions volontaires – principalement d'Europe du Nord, du Japon et de la Corée du Sud – le Programme sera dorénavant doté de "ressources financières sûres, stables, adéquates et accrues provenant du budget ordinaire de l'ONU et des contributions volontaires⁽⁶⁾". Par ailleurs, le texte préconise de rendre universelle l'adhésion au conseil d'administration du PNUE, auparavant constitué de 36 pays, afin d'asseoir sa légitimité.

♥ Rio + 20 : un programme de travail

L'accord final de la conférence de Rio + 20 fait référence par son titre, "L'avenir que nous voulons", au rapport Brundtland de 1987 intitulé "Notre avenir à tous⁽⁷⁾", qui a défini la notion de "développement durable". Ce texte relativement long (49 pages, 283 paragraphes) commence par deux sections rappelant les principes de la coopération



[1] Organisée en 1972 à Stockholm, la conférence des Nations unies sur l'environnement humain est le premier Sommet de la Terre. Elle coïncide avec la publication du rapport du Club de Rome intitulé *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites de la croissance*.

[2] Pour un résumé de l'héritage de la conférence de Rio 1992, voir Barreau B. [2012], "Rio + 20 : l'heure du réalisme écologique ?", *La note d'analyse*, n° 261, Paris, Centre d'analyse stratégique, janvier.

[3] À l'issue du Sommet de la Terre de 1992, trois Conventions étaient prêtes à être adoptées : la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques qui lança le processus de Kyoto, et la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification. Seule cette dernière ne fut pas adoptée.

[4] Voir Barreau B. [2012], *op. cit.* Le paragraphe 19 du texte final de la conférence établit également que "les progrès accomplis ces dernières années, c'est-à-dire depuis la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992, ont été inégaux".

[5] L'UE proposait une "organisation des Nations unies pour l'environnement (ONUUE)", la France une "organisation mondiale de l'environnement".

[6] "L'avenir que nous voulons", paragraphe 88 de l'accord final de la conférence Rio + 20.

[7] En anglais : "The future we want" et "Our common future".

internationale et appelant à un renouvellement de l'engagement politique, notamment par l'amélioration des liens entre gouvernance mondiale et société civile. Il met en valeur les deux thématiques qui figuraient à l'agenda officiel de la rencontre dans les deux parties suivantes, respectivement intitulées "Économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté" et "Dispositif institutionnel du développement durable". D'autres pistes de travail sont développées sous l'intitulé "Cadre d'action et de suivi", qui propose parfois des décisions concrètes, notamment celle de lancer des objectifs de développement durable (ODD) dans la lignée des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), après 2015. La section "Moyens de mise en œuvre" traite enfin les questions de commerce international et de transferts financiers et technologiques vers les PED.

Dans le domaine plus large de la gouvernance du développement durable, l'accord de juin 2012 propose la fondation d'une Instance politique de haut niveau⁽⁸⁾ appelée à remplacer la Commission du développement durable. Cet organe du Conseil économique et social des Nations unies, chargé d'examiner la mise en œuvre des décisions du sommet de Rio de 1992, a en effet achevé ses travaux en mai 2011 sans parvenir à un accord.

La nature et le fonctionnement de cette instance politique devront être définis à travers des discussions intergouvernementales qui auront lieu à l'assemblée générale des Nations unies de septembre 2012 à avril 2013. Le texte mentionne que les groupes majeurs⁽⁹⁾, représentants de la société civile depuis 1992, pourraient avoir un rôle participatif au sein de ce forum qui devra "promouvoir la cohérence et la coordination des politiques de développement durable"⁽¹⁰⁾.

Ces décisions ont déçu les partisans de la création d'une agence onusienne. Cette proposition portée par la France et l'Union européenne et soutenue par une centaine d'États, notamment ceux de l'Union africaine, n'a finalement pas rallié les suffrages : les États-Unis ont exprimé des réticences vis-à-vis d'une organisation qui pourraient imposer des règlements contraignants tandis que la Chine a exprimé des doutes sur le financement de cette instance que l'Europe avait proposé d'asseoir sur les structures onusiennes existantes et leurs budgets.

Toutefois, une évolution notable a eu lieu sur les questions financières, fondamentales pour garantir la poursuite des négociations et améliorer l'efficacité de la gouvernance internationale.

▼ L'annonce d'une stratégie de financement du développement durable d'ici à 2014

L'accord de Rio rappelle l'engagement d'aide au développement pris par les pays développés à hauteur de 0,7 % de leur PNB et enjoint les États à le respecter. Il n'élude cependant pas le caractère "considérable" des ressources nécessaires.

Entre les lignes, c'est bien le contexte de ralentissement économique actuel et d'aggravation des dettes souveraines qui se dessine et laisse planer le doute sur la tenue de ces engagements. L'accord rappelle donc l'existence de nouvelles opportunités de coopération Sud/Sud, nées de la croissance économique des pays émergents. En outre, identifiant "de nouvelles possibilités de faire jouer l'effet multiplicateur de l'aide pour mobiliser des flux de ressources privées", il préconise de développer des systèmes de financements innovants. Ceux-ci mettent à contribution le secteur privé, déjà majoritaire dans les investissements utiles à la lutte ou à l'adaptation au changement climatique. Ils fonctionnent soit par ponction (taxes sur les transactions financières, sur les revenus du marché carbone...), soit par l'intermédiaire de garanties publiques destinées à limiter le coût de l'investissement privé (assistance à la mise en œuvre de l'opération financière, prêt à taux spécifique, garanties de prêt...) par un effet de levier.

La conférence a donc décidé de lancer un processus intergouvernemental (lequel sera mis en œuvre d'ici à 2014) afin d'évaluer les besoins financiers des pays en développement et de déterminer une stratégie.

Les objectifs du développement durable constituent l'un des principaux résultats du sommet

Parfois qualifiée d'item "officieux" de l'agenda de Rio, l'idée de créer des objectifs de développement durable n'était initialement pas inscrite parmi les priorités de la rencontre. La proposition a pourtant émergé très récemment, en octobre 2011, lorsque la Colombie et le Guatemala ont suggéré son inscription au programme de travail de la CNUDD.

À l'instar des objectifs du millénaire pour le développement arrêtés pour la période 2000-2015, les ODD formeraient une série de défis à relever à partir de 2015, avant une échéance précise, dans les trois domaines (social, environnemental et économique) du développement durable. Ils seraient fondés sur les principes et les visées de la Déclaration de Rio de 1992, du Plan de mise en œuvre de Johannesburg⁽¹¹⁾ et de l'Agenda 21⁽¹²⁾. La partie thématique du texte final de Rio + 20⁽¹³⁾ pourrait également servir de guide.



[8] La version française de l'accord mentionne une "Instance politique de haut niveau", la version anglaise parle de "High-level political forum".

[9] Neuf groupes sont désignés dans la Déclaration de Rio : les ONG, des syndicats, les collectivités locales, les entreprises et industries, les communautés scientifiques et technologiques, les enfants et les jeunes, les femmes, les agriculteurs, et les peuples et communautés autochtones.

[10] "L'avenir que nous voulons", paragraphe 85.

[11] Plan d'action pour réduire la pauvreté et protéger l'environnement adopté lors du sommet de Johannesburg, en 2002.

[12] Guide d'action adopté lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992 décrivant des programmes de mise en œuvre de chaque objectif du développement durable.

[13] Les ODD forment la seconde partie de la section "Cadre d'action et de suivi" du texte officiel, à la suite du développement d'un grand nombre de thématiques.

Répondant aux craintes des PED et de la société civile, qui redoutaient que de nouveaux objectifs ne supplantent les OMD préexistants ou ne limitent les financements de ces derniers, le texte précise également que les ODD ne sauront “faire oublier⁽¹⁴⁾” les cibles définies en 2000. De fait, les nouveaux objectifs s’appliqueraient à l’ensemble des États, tandis que les OMD concernaient essentiellement les PED.

Il est vrai que les deux exercices traitent de sujets comparables dans les domaines du développement socio-économique et de l’environnement. Les ODD devront donc se distinguer, en intégrant efficacement les trois piliers du développement durable dans chaque cible tout en conservant l’ambition des objectifs précédents.

Leur détermination est confiée à un groupe de travail composé des représentants de trente États.

■ Les pays se sont entendus sur une définition en creux de l’économie verte

Le second objectif de la conférence était de définir le concept d’“économie verte”. Ce programme était ambitieux : en précisant les modalités de cette notion “dans le contexte du développement durable et de l’élimination de la pauvreté”, mention ajoutée à la demande des pays en développement, le sommet devait indiquer les voies économiques permettant de mettre en œuvre le développement durable : investissements publics, stratégie des entreprises, modalités d’élargissement des expérimentations locales...

Le projet a suscité des appréhensions tout au long de la préparation de la conférence, de la part des PED, des pays émergents ainsi que de la société civile. Certains y voyaient la volonté des pays développés d’instaurer un “protectionnisme vert” susceptible de contraindre la croissance des PED, en imposant des normes de production et des barrières “environnementales” aux échanges commerciaux. D’autres ont pu craindre que l’économie verte ne recouvre une nouvelle conditionnalité de l’aide publique au développement (APD) ou impose un modèle de développement unique, qui ne tienne pas compte des priorités spécifiquement nationales (lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire). Enfin, la crainte de faciliter le commerce de biens environnementaux – notamment des espèces en voie de disparition – s’est également fait entendre. Le PNUE a qualifié de “mythe” l’idée selon laquelle l’économie verte est “un luxe que seul les pays riches peuvent s’offrir⁽¹⁵⁾” et la Banque mondiale estimait

qu’elle était “abordable” pour tous⁽¹⁶⁾. À l’évidence, cette notion s’est révélée loin d’être consensuelle.

Les avis divergeaient également sur la forme des décisions à adopter : l’Europe proposait une feuille de route, le Canada et les États-Unis, un système fondé sur les engagements volontaires des États.

Ces divergences de vue expliquent que l’accord ne contienne pas de définition précise de l’économie verte. Il énonce simplement qu’elle doit “contribuer à l’élimination de la pauvreté et à la croissance économique durable, améliorer l’intégration sociale et le bien-être de l’humanité, et créer des possibilités d’emploi et de travail décent pour tous, tout en préservant le bon fonctionnement des écosystèmes de la planète⁽¹⁷⁾”.

Il est également indiqué que chaque pays dispose de voies alternatives pour la réaliser. **Les demandes des PED, pour lesquels l’économie verte devait être reconnue comme un chemin parmi d’autres vers l’élimination de la pauvreté, ont ainsi été entendues.** Des garanties sont exposées à leur intention : sont encouragés “l’apport de ressources financières, le développement des capacités et le transfert de technologies en faveur des pays en développement” afin de “réduire [leur] dépendance technologiques⁽¹⁸⁾”. L’économie verte doit par ailleurs éviter l’imposition de conditions injustifiées à l’APD et ne pas être un prétexte de discriminations commerciales. Cette vision rejoint en partie celle du PNUE⁽¹⁹⁾, qui met l’accent sur des aspects sociaux. **Une autre avancée est cependant à noter dans la mise en œuvre concrète du développement durable.** L’adoption du *Cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durable*⁽²⁰⁾, qui entérine les stratégies régionales de consommation et de production durables existantes⁽²¹⁾ en mobilisant des ressources financières et techniques *ad hoc* en faveur des PED, était espérée depuis la 19^e Commission du développement durable, en mai 2011. Cette décision est d’autant plus intéressante que le sujet n’était apparu que sporadiquement dans les discussions préparatoires de la conférence.

（ Les décisions sur la haute mer ont été reportées en 2014

Observateurs et parties prenantes des discussions attendaient le lancement d’un processus de négociation sur la protection de la haute mer. Situées hors des zones économiques exclusives, ces régions qui consti-

[14] “L’avenir que nous voulons”, paragraphe 246.

[15] PNUE (2011), *Vers une économie verte. Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté. Synthèse à l’intention des décideurs*, p. 3.

[16] World bank (2012) *Inclusive Green Growth : The Pathway to Sustainable Development*.

[17] “L’avenir que nous voulons”, paragraphe 56.

[18] *Ibid.*, paragraphe 58.

[19] Voir PNUE/OIT (2012), *Agir en faveur du développement durable : perspectives pour le travail décent et l’inclusion sociale dans une économie verte*, mai.

[20] Document A/CONF.216/5 et paragraphes 224-226 de l’accord de Rio 2012.

[21] Le Processus de Marrakech (2003) a contribué à la mise en place de programmes régionaux sur la consommation et la production durables en Afrique, en Asie-Pacifique, en Amérique latine et en Europe. Ce cadre d’action mondial découle du plan de mise en œuvre de Johannesburg.

tuent plus de 60 % des océans ne relèvent pas de la juridiction des États. Selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer⁽²²⁾ (CNUDM), les activités qui s’y déroulent sont libres (navigation, pêche, recherche scientifique, installation de canaux de communication ou d’approvisionnement...).

L’absence de régulation explique que les “eaux internationales” soient particulièrement touchées par les nuisances environnementales induites par les activités humaines : acidification, pollution, érosion de la biodiversité... Dans les années 1980, la découverte dans l’océan Pacifique d’un “continent de plastique”, composé d’une multitude de fragments de cette matière, en est l’illustration : la “gyre subtropicale” du Pacifique Nord, née de la rencontre de déchets aux points de convergence des courants océaniques, atteindrait une superficie équivalente à six fois celle de la France⁽²³⁾. Aujourd’hui, aucun État n’est responsable de son traitement.

Le projet d’ajouter un accord spécifique à la haute mer dans la CNUDM s’était imposé lors des réunions préparatoires de la conférence de Rio. L’UE, l’Afrique du Sud, l’Argentine, le Brésil ou encore le G77 étaient partisans d’engager rapidement des négociations pour combler le vide juridique sur les eaux internationales. À l’ouverture de Rio + 20, le texte de négociation laissait supposer le lancement du processus.

Mais cette décision été reportée à 2014, certains pays, notamment les États-Unis et le Mexique, s’y étant opposés en raison de leurs activités en haute mer. L’accord retient simplement la nécessité de “s’attaquer d’urgence, avant la fin de la 69^e session de l’assemblée générale⁽²⁴⁾” des Nations unies (2014-2015), à la question de la biodiversité des zones marines au-delà des juridictions nationales. Cette disposition ne fait que donner une échéance à la recommandation rapportée en juin 2011 à l’assemblée générale par le groupe de l’ONU sur la conservation et la protection de la biodiversité marine en haute mer.

Par ailleurs, le texte réaffirme la reconnaissance de problèmes urgents concernant la protection des océans, sans faire de propositions concrètes. Les États recommandent ainsi “d’appuyer les initiatives visant à lutter contre l’acidification⁽²⁵⁾”. Ils s’engagent à poursuivre le travail prévu par le Plan de mise en œuvre de Johannesburg sur la préservation des stocks de poisson et la sup-

pression des subventions qui contribuent à la pêche illégale⁽²⁶⁾ et à la surpêche. Ils réaffirment leur volonté “de créer des aires marines protégées conformes au droit international et reposant sur les meilleures données scientifiques disponibles afin de préserver la diversité biologique et d’assurer l’exploitation durable de ses composantes⁽²⁷⁾”.

Il appartient à présent au groupe de haut niveau du “Pacte sur les océans” (Ocean Compact) lancé par Ban Ki-moon en août dernier de préciser ces mesures. Composé de représentants de l’ONU, des États, du secteur privé, de la communauté scientifique et plus largement de la société civile, le groupe aura pour mission de déterminer les priorités pour “améliorer la coordination et l’efficacité du travail sur les océans au sein des Nations unies [...] ; protéger les populations et améliorer la santé des océans ; protéger et rendre durable l’environnement des océans et ses ressources naturelles ; renforcer la connaissance et la gestion des océans⁽²⁸⁾”. La conférence d’Hyderabad, qui a rassemblé en octobre les parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique, a par ailleurs identifié 56 zones marines à inscrire dans l’inventaire des aires à protéger.

■ L’accord consacre une vision “sociale” du développement durable

L’accord reflète l’importance de la question du droit au développement dans les débats de Rio + 20. Il exprime explicitement la nécessité d’accorder une plus grande priorité à son volet social.

Dès son article II, il classe l’élimination de la pauvreté comme le plus grand défi auquel le monde doit faire face. Il établit ensuite l’ordre des actions à mener : l’éradication de la pauvreté et la sécurité alimentaire mondiale sont considérées comme des urgences.

Au-delà des précautions prises pour que l’économie verte ne porte pas atteinte au développement des PED, le texte évoque également la réduction de la fracture numérique (paragraphe 44), l’accès à l’eau (paragraphe 119) et à l’énergie (paragraphe 129), ou encore les aspects sanitaires et la lutte contre les épidémies (paragraphe 138). La mention du “bien-être” de l’humanité est récurrente ; l’accord affirme par ailleurs la nécessité de repenser les indicateurs actuellement utilisés pour mesurer le progrès (paragraphe 38).



[22] La Convention des Nations unies sur le droit de la mer [Convention de Montego Bay, 1982] définit les différentes zones reconnues dans le droit de la mer : eaux archipélagiques, zones économiques exclusives (ZEE), détroits navigables, fonds marins. D’autres accords internationaux, qui fonctionnent sur le principe de l’engagement volontaire, ou que peu de pays ont ratifié, visent à préserver la biodiversité en haute mer : Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s’effectuent à l’intérieur et au-delà des ZEE (stocks chevauchants) et de poissons grands migrateurs, Code de conduite pour une pêche responsable, Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et d’aménagement.

[23] Voir Law K.L., Morét-Ferguson S., Maximenko N.A., Proskurowski G., Peacock E.E., Hafner J. et Reddy C.M., “Plastic accumulation in the North Atlantic subtropical gyre”, *Science*, 2010, 329 [5996], p. 1185-1188 et Moore C.J., Moore S.L., Leecaster M.K., Weisberg S.B. (2001), “A comparison of plastic and plankton in the North Pacific central gyre”, *Marine Pollution Bulletin*, vol. 42, n° 12, décembre, p. 1297-1300.

[24] “L’avenir que nous voulons”, paragraphe 162.

[25] *Ibid.*, paragraphe 166.

[26] *Ibid.*, paragraphe 168.

[27] *Ibid.*, paragraphe 177.

[28] Voir le communiqué de presse du secrétariat des Nations unies : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42668#.UFNPahrp1w>.

📌 L'ONU relance les réflexions sur les indicateurs alternatifs au PIB

Les limites du PIB comme indicateur de progrès économique et social ont été mises en évidence⁽²⁹⁾. Cette mesure comptable de la valeur ajoutée de la production d'une région prend seulement en compte les flux d'une activité financière, mesurée par ses productions marchandes, monétarisées. Elle laisse de côté une partie importante de l'économie (travail bénévole et domestique, fourni à titre gratuit), ne tient pas compte des inégalités de richesse, et peut comptabiliser certaines activités contraires au bien-être comme productrices de richesse. Enfin, le PIB ne mesure pas la durabilité d'une économie vis-à-vis des ressources naturelles.

Il pourrait être amendé pour intégrer la valeur des ressources naturelles et du bien-être des sociétés. Certains organismes travaillent à l'élaboration d'indicateurs complémentaires : l'OCDE propose un Indicateur du vivre mieux inspiré de l'Indicateur de développement humain (IDH) évaluant la qualité de vie⁽³⁰⁾ ; le vice-premier ministre britannique a annoncé en marge de Rio + 20 un indicateur "GDP +" intégrant des critères environnementaux pour 2020⁽³¹⁾ ; l'UE a lancé en 2007 l'initiative "Au-delà du PIB". En France, l'Institut national de la statistique et des études économiques⁽³²⁾ met au point une palette d'indices complémentaires au PIB et des travaux franco-allemands ont été menés pour déterminer les mesures les plus adéquates de la "performance économique, [du] bien-être et [de] la soutenabilité⁽³³⁾". L'élaboration d'indicateurs permettant de visualiser la durabilité de la croissance est difficile : il s'agit de circonscrire les notions complexes de bien-être et de soutenabilité dans un indice composite ou un tableau de bord, selon des critères environnementaux, sociaux, sanitaires... tous très différents.

Le texte de Rio+ 20 appelle la Commission de statistique du secrétariat de l'ONU à créer un groupe de travail pour mettre au point des compléments au PIB sur la base des travaux existants. Lors de la conférence, le PNUE a lancé un "indice vert" qui tient compte, en plus du PIB, de l'état des écosystèmes, du capital naturel et du capital humain [via l'IDH]⁽³⁴⁾.

Mais le consensus politique fait défaut sur le sujet, d'autant que les préférences collectives sont hétérogènes au niveau international. L'évolution du PIB suscitera les réticences des États qui se trouveraient en quelque sorte déclassés.

La place d'un pays dans la hiérarchie économique mondiale

a en effet un impact sur la décision d'investissement ou d'implantation d'acteurs étrangers, ou les taux auxquels le pays peut emprunter auprès de bailleurs internationaux. L'indice vert révèle ainsi que les pays montrant les taux de croissance du PIB les plus dynamiques (Chine, États-Unis, Brésil...) enregistrent également un important déclin de leurs ressources naturelles... mais il positionne également la Chine en tête du classement⁽³⁵⁾.

Enfin, le texte reprend en partie une proposition de l'Organisation internationale du travail encourageant les initiatives locales et nationales qui offrent un socle minimal de protection sociale aux populations (paragraphe 156). La mise en œuvre de protections de santé (paragraphe 62) est également préconisée.

■ Une consécration de l'évolution de la gouvernance mondiale vers un modèle non contraignant

Contrairement au Sommet de la Terre de 1992 (cf. *supra*), Rio + 20 n'instaure ni Convention ni texte ayant une valeur juridique.

Face à la lenteur des négociations, le pays organisateur a en effet préféré privilégié dans le texte final une forme de gouvernance mondiale *bottom up* qui n'impose aucune contrainte ; les États sont invités à agir de leur propre initiative selon les grandes lignes tracées par les négociateurs.

Ainsi, le dernier paragraphe décide de la création d'un répertoire web destiné à recueillir les engagements avancés volontairement par toutes les parties prenantes en faveur du développement durable⁽³⁶⁾. Gouvernements, organisations internationales et membres de la société civile sont invités à formuler des propositions jusqu'à la fin de l'année 2012, dans la lignée des quelque 700 engagements enregistrés en juin. Une vingtaine de pays y ont pour l'heure contribué.

Nombre des propositions font partie de programmes plus larges. Le secrétaire général des Nations unies a ainsi mis en avant le projet "Énergie durable pour tous"⁽³⁷⁾, initié en 2009, visant à permettre un accès universel à des services modernes, à doubler le taux d'amélioration du rendement énergétique et la part d'énergies renouvelables dans le mix énergétique mondial d'ici à 2030. L'UE, via le plan "De l'énergie pour doper le développement"⁽³⁸⁾ présenté en avril 2012 par la Commission, s'y est engagée,

[29] Voir notamment en France Stiglitz E., Sen A. et Fitoussi J.-P. (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Paris, La Documentation française, septembre. Voir aussi Jackson T. (2009), *Prosperity Without Growth? The Transition to a Sustainable Economy*, Sustainable Development Commission, mars.

[30] <http://www.oecdbetterlifeindex.org>.

[31] Déclaration de Nick Clegg le 23 juin 2012.

[32] http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ecofra10d.
http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/performance_eco.htm.

[33] *Évaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité*, rapport du Conseil d'analyse économique et du Conseil allemand des experts en économie, 2010 <http://www.cae.gouv.fr/+Evaluer-la-performance-economique-le-bien-etre-et-la-soutenabilite,22+.htm>.

[34] Le rapport analyse l'évolution de l'indice entre 1990 et 2008 afin de le comparer au PIB. Les données proviennent de 20 pays représentant 72 % du PIB mondial : l'Allemagne, l'Australie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Chine, la Colombie, l'Équateur, la France.

[35] Voir Boisson M. et Mareuge C. (2008), "Au-delà du PIB, le bonheur ?", *La note de veille*, n° 91, Paris, Centre d'analyse stratégique, février.

[36] <http://www.unctd2012.org/voluntarycommitments.html>.

[37] *Sustainable Energy for All*, ou SE4ALL.

[38] Traduction officielle de l'anglais "Energising development".

aux côtés du Ghana, de la Norvège, du Royaume-Uni, des États-Unis, du Danemark et du Brésil, afin de donner accès aux sources d'énergie durable à 500 millions personnes supplémentaires dans les PED.

La déclaration finale du sommet encourage par ailleurs des coopérations régionales (paragraphe 185), notamment la solidarité Sud/Sud : l'APD apportée par les pays émergents aux pays en développement et aux pays les moins avancés est ainsi reconnue (paragraphe 260). De fait, le sommet a vu se concrétiser des collaborations entre des pays d'Amérique latine et d'Afrique dans le domaine des énergies renouvelables. En outre, la Chine et le Brésil ont annoncé, en marge de la conférence, un échange de devises dans le but de réduire leur dépendance au dollar.

L'architecture *bottom up* n'est pas une nouveauté : il semble que la coopération internationale pour le développement durable suive le même chemin que celle qui organise la lutte contre le changement climatique. Depuis le sommet de Copenhague en 2009, les pays réunis sous l'égide de la Convention Climat ont en effet entrepris de collaborer par l'intermédiaire d'engagements volontaires ; il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de cette formule par rapport aux enjeux.

LES MOTIFS D'UN ACCORD PRAGMATIQUE

Rio + 20 est décrit comme le sommet de la crise : l'absence de promesses en matière d'aide publique au développement et l'affirmation par nombre d'États de la prééminence de leur souveraineté nationale vis-à-vis de projets de régulations internationales peuvent être interprétées comme une conséquence de l'accroissement de la contrainte budgétaire sur les finances publiques et de la préoccupation majeure qu'est devenue la relance économique domestique dans de nombreux pays.

Ce résultat contraste avec les ambitions initiales du sommet, notamment exprimées par les secrétaires généraux de la rencontre, Brice Lalonde et Sha Zukang⁽³⁹⁾. Ce dernier visait "un accord politique contraignant" et "un *compedium* d'engagements volontaires⁽⁴⁰⁾" et avait ainsi listé six objectifs, parmi lesquels seul le lancement d'une réflexion pour définir des ODD post-2015 aura été repris. Plusieurs éléments expliquent que le programme n'ait pas été réalisé.

La présidence brésilienne était déterminée à obtenir la conclusion d'un accord

Le pays hôte de la conférence avait à cœur de s'assurer que la rencontre ne se conclue pas comme à Copen-

hague en 2009. Ce sommet très médiatisé avait suscité de grands espoirs pour la relance de la coopération climatique mondiale : *in fine*, un nombre restreint de chefs d'État avait négocié à la dernière minute et de façon peu transparente une déclaration moins ambitieuse que prévu, qui n'avait pas recueilli l'unanimité. Beaucoup d'observateurs ont qualifié d'"échec" la rencontre qui devait initialement donner suite au Protocole de Kyoto après 2012.

Le gouvernement brésilien voulait saisir l'opportunité de cette conférence pour s'imposer sur la scène internationale et recentrer les débats sur la question du développement⁽⁴¹⁾.

Un mois avant l'ouverture de la conférence à Rio, le secrétaire général des Nations unies estimait que la progression des négociations préparatoires n'était pas assez rapide : malgré une série de rencontres officielles depuis le printemps 2010, puis de réunions régionales autour du premier projet d'accord (*Draft Zero*), seuls 20 % du texte de 200 pages faisaient alors l'objet d'un consensus. Cette situation a décidé les délégations à se rencontrer une fois de plus, une semaine avant la conférence, autour d'une version synthétique de 80 pages.

En annonçant quatre jours avant l'arrivée des chefs d'État qu'il souhaitait finaliser le texte sous 24 heures, le Brésil a dissuadé les négociateurs de prolonger les discussions et les a incités à élaborer un texte fondé sur le plus petit dénominateur commun. La plupart des points de contentieux, traditionnellement présentés entre crochets dans le texte, ont donc été supprimés. Seules les formules sur lesquelles l'ensemble des délégations s'entendaient ont été conservées : la déclaration finale regroupe les avancées réalisées par les négociateurs avant l'arrivée des chefs d'État.

Le Brésil, acteur de premier plan des défis environnementaux et de l'évolution géopolitique mondiale

Sixième économie mondiale, le Brésil est emblématique des pays "émergents" en forte croissance économique depuis les années 1990. Le moteur de la croissance (+ 3,8 % en moyenne au cours de la décennie) repose en grande partie sur l'exploitation de ressources naturelles (agricoles, minérales, pétrolières). Le pays englobe également la majeure partie de l'Amazonie.

L'État brésilien a été critiqué dans les années 1980 en raison de la déforestation amazonienne. Par la suite, l'application effective du code forestier a divisé par quatre le déboisement, de 2004 à 2011.

L'équilibre est cependant fragile entre développement économique et protection de la biodiversité. L'industrie



[39] Ancien ambassadeur de la Chine auprès des Nations unies.

[40] Déclarations sur le site de la conférence

[<http://www.unccd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=677&type=230&menu=39>] et dans les médias chinois [http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-06/14/content_15502781.htm].

[41] Voir l'analyse de Catherine Aubertin avant l'ouverture de la conférence : Aubertin C. [2012], "Repenser le développement du monde : le Brésil se met en scène à Rio + 20", *Mouvements*, 2012/2, n° 70, p. 43-58.

agro-alimentaire entretient un lobbying intense auprès du Parlement, dont plus de la moitié des membres sont des *ruralistas*, représentants du secteur agricole. La conférence Rio + 20 est intervenue au moment où la présidence brésilienne a dû se prononcer sur une proposition de loi sénatoriale autorisant l'installation d'exploitations agricoles dans des zones défrichées avant juillet 2008 et permettant le déboisement d'espaces jusqu'ici protégés.

Soumise aux pressions des écologistes qui réclamaient un veto total et à la menace d'un retrait du soutien des *ruralistas* de la coalition gouvernementale, Dilma Rousseff a finalement décidé un veto partiel. Elle a supprimé l'amnistie prévue pour le défrichement des berges au bénéfice d'une obligation de reconstituer la végétation proportionnellement à la superficie de l'exploitation, mais n'a pas satisfait les écologistes, car les exploitations de moins de 400 hectares ne tombent pas sous l'obligation de restaurer les surfaces déboisées jusqu'en 2008, et certains propriétaires de plusieurs domaines de taille réduite échapperont à cette contrainte. En outre, la proportion des zones préservées passe de 80 % à 50 %.

Le Brésil abordait donc l'organisation de Rio + 20 avec le double objectif d'asseoir sa reconnaissance géopolitique et d'envoyer un signal fort sur sa capacité à concilier développement économique et social et préservation de l'environnement.

Sources : Ben Jelloul M., Meunier N. et Sy M. (2012), "La croissance chez les grands émergents : convergences et tensions", *La note d'analyse*, n° 285, septembre, et Le Tourneau, F.M (2012), "De Lula à Dilma : le Brésil du Parti des travailleurs est-il vert ?", *Questions internationales*, n° 55, mai-juin.

Certains acteurs, notamment l'UE, ont alors réclamé de relancer les négociations afin de conclure un accord plus ambitieux ; ils ont cependant dû renoncer devant le risque de provoquer la reprise des débats à propos des points sur lesquels un consensus avait été trouvé.

■ La crise économique a eu raison de l'influence européenne

Particulièrement touchée par l'exposition de l'économie de certains de ses États membres à la crise, l'UE n'a pas réussi à faire entendre ses propositions. La délégation menée par le président de la Commission européenne et le Commissaire européen à l'environnement avait pourtant réussi à parler d'une seule voix, et l'Union avait fait parvenir au secrétariat de la conférence une contribution parmi les plus complètes⁽⁴²⁾.

La crise de la dette souveraine a cependant miné sa légitimité. Le G20 de *Los Cabos* qui se tenait la veille de l'ouverture de la conférence de Rio + 20 a essentiellement porté sur la crise de la zone euro, pointant du doigt la difficulté des pays concernés à y répondre, voire à la préve-

nir. L'incapacité de l'UE à répondre à la requête financière de la Chine et du G77, qui sollicitaient la création d'un fonds international consacrant au développement durable 30 milliards de dollars par an, a contribué à affaiblir sa position.

L'impulsion n'est pas non plus venue des États-Unis, restés en retrait des négociations : le contexte de crise et de campagne électorale n'aurait pas permis au président Obama de prendre des engagements en matière de solidarité financière internationale.

Finalement, la Chine, les États-Unis et de nombreux États ont exprimé de fortes réticences à l'idée de renoncer à leur souveraineté nationale sur certains sujets (gouvernance des ressources naturelles, législations sociales, normes environnementales...), et donc à la formulation d'engagements ou à la création d'une agence dédiée à l'environnement.

L'absence de nombreux décideurs (Barak Obama, Angela Merkel, David Cameron) a sans doute contribué à restreindre l'ambition du compromis final.

■ Les pays développés n'ont pas entendu l'appel des PED à renforcer le volet social du développement durable

Une divergence de fond sur l'orientation du sommet a handicapé l'avancée des négociations. De nombreux pays développés assimilaient Rio + 20 à un sommet dédié à la préservation de l'environnement : de là l'insistance de l'Europe pour la création d'une organisation mondiale de l'environnement et l'adoption d'une feuille de route de l'économie verte. Cette interprétation a pu susciter des attentes considérables du côté de la société civile dans ces pays, notamment des ONG. Les déceptions dont la presse occidentale s'est fait l'écho à propos du résultat de la conférence en témoignent également.

Les PED et les pays émergents ont cependant émis le souhait de remettre à l'ordre du jour les questions économiques et sociales. Le négociateur brésilien expliquait ainsi en septembre 2011 que Rio + 20 devait "désenvironnementaliser" l'approche actuelle de l'objet de la conférence⁽⁴³⁾, tandis que le vice-ministre des Affaires étrangères chinois rappelait, avant l'ouverture du sommet, la nécessaire complémentarité entre les trois piliers du développement durable et le caractère indispensable du pilier social⁽⁴⁴⁾. Cette approche accorde une priorité au rattrapage économique et à l'élimination de la pauvreté. Le G77 a ainsi insisté pour que le principe de responsabilité commune mais différenciée⁽⁴⁵⁾ – qui distingue les obligations des pays industrialisés de celles des PED – soit rappelé dans le compromis final. Par ailleurs, certains

[42] <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=240&menu=20>.

[43] <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/sep/12/rio-20-earth-summit-global-climate-talks>.

[44] <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t942946.htm>.

[45] Principe n° 7 de la Déclaration de Rio [1992] : "Les États 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. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États 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."

pays n'étaient pas favorables à la création d'une organisation mondiale de l'environnement, estimant qu'un éventuel renforcement de la gouvernance mondiale dans ce domaine n'était pas prioritaire.

Ce décalage n'est cependant pas nouveau : dès la conférence de Stockholm en 1972, le premier ministre indien Indira Gandhi soulignait que "la pauvreté était la pire forme de pollution" et appelait à la combattre avant tout⁽⁴⁶⁾.

Contrairement aux Européens, le Brésil, la Chine et de nombreux PED considèrent le résultat de Rio + 20 comme un succès, du fait notamment de la primauté accordée à l'élimination de la pauvreté.

■ Rio + 20 a fait réapparaître un clivage Nord/Sud

La conférence de juin 2012 a vu un retour à l'antagonisme Nord/Sud. Les pays émergents se sont accrochés à leur appartenance au groupe G77 pour négocier et insister sur le maintien du principe de responsabilités communes mais différenciées. Ce clivage est apparu nettement lors des discussions sur la partie du texte final portant sur les "moyens de mise en œuvre", c'est-à-dire les financements et les soutiens techniques (construction de capacité) et technologiques. Au début des négociations finales à Rio, le G77 s'est retiré des discussions sur l'économie verte en attendant qu'un accord soit trouvé sur les financements, à la suite de sa proposition de création d'un fonds dédié au développement durable.

La réapparition d'une fracture entre pays développés et G77 à Rio est d'autant plus surprenante que les PED se sont constamment éloignés des pays émergents dans le cadre des négociations climatiques, lors des conférences de Copenhague puis de Cancún⁽⁴⁷⁾. S'ils appartiennent toujours au G77, les pays émergents qui se distinguent des PED par leur dynamisme économique et leur empreinte environnementale croissante (premier émetteur mondial de gaz à effet de serre depuis 2006, la Chine aurait en 2011 rattrapé l'Europe en termes d'émissions par habitant⁽⁴⁸⁾) ont désormais leur propre groupe de négociation⁽⁴⁹⁾. Ils ont par ailleurs été sévèrement critiqués par les États les plus vulnérables aux effets du changement climatique pour leur réticence à s'engager dans un accord international lors de la conférence de Durban. Cette déconstruction du clivage Nord/Sud s'était confirmée fin 2011 à la conférence de Durban, dont le texte

final n'établissait pas de différence entre les principaux émetteurs de gaz à effet de serre⁽⁵⁰⁾.

Le rapprochement entre PED et émergents pourrait être purement conjoncturel et ne pas refléter l'évolution géopolitique actuelle. De fait, à Rio, le G77 ne s'est pas exprimé de manière unanime en toutes circonstances : des divergences sont apparues au sujet de la création d'une organisation onusienne dédiée à l'environnement, à laquelle les pays africains étaient favorables, contrairement aux pays émergents et à d'autres PED. Néanmoins, la priorité donnée à l'élimination de la pauvreté dans l'accord constitue un avertissement pour les États qui voudraient conclure des accords mondiaux sur le développement durable : s'ils ne traitent pas cette question, ils risquent de réactiver le clivage Nord/Sud et être confrontés à un échec.

➤ METTRE EN ŒUVRE "LE FUTUR QUE NOUS VOULONS"

Sans nouvelle convention à ratifier ni objectifs contraignants, le bilan de Rio + 20 dépendra donc du suivi du programme de travail dont les grandes lignes ont été fixées à l'issue de la rencontre.

Même si les résultats de la conférence peuvent sembler décevants sur le plan environnemental, il est fondamental que l'Union européenne s'implique dans leur mise en œuvre, en particulier dans les volets sociaux, si elle souhaite à moyen terme une gouvernance mondiale de l'environnement plus efficace.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 1

S'impliquer dans les déclinaisons sociales du sommet de Rio + 20 en contribuant pleinement à la définition des objectifs de développement durable, en particulier ceux relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire.

Les ODD représentent une opportunité unique de raccorder développement économique, progrès social et protection environnementale, et de favoriser le dialogue entre pays développés et en développement.

Beaucoup des objectifs du millénaire pour le développement, dont les ODD prendront la suite, ne sont pas en voie d'être atteints pour 2015. Ils ont cependant permis des progrès dans certains domaines liés à la santé humaine et à la réduction de la pauvreté⁽⁵¹⁾.



[46] Voir sur ce point *De Rio 1992 à Rio 2012, vingt années de négociations climatiques : quel bilan ? Quel rôle pour l'Europe ? Quels futurs ?*, rapport du Centre Alexandre Koyré pour le Centre d'analyse stratégique, novembre 2012.

[47] Auverlot D. et Barreau B. (2011), "De Kyoto à Durban : l'invention d'une nouvelle coopération climatique", *La note d'analyse*, n° 213, Paris, Centre d'analyse stratégique, février.

[48] En 2011, les émissions chinoises atteindraient en moyenne 7,2 t CO2e par personne, les émissions européennes représenteraient 7,5 t CO2e par personne. Voir Oliver J.G.J., Janssens-Maenhout G. et Peters J.A.H.W. (2012), *Trends in global CO2 emissions*, La Haye, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency / Ispra, Joint Research Centre.

[49] Groupe des BASIC (acronyme de Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine).

[50] Auverlot D. et Barreau B. (2012), "De Durban à Doha : l'Europe doit confirmer son retour dans les négociations climatiques", *La note d'analyse*, n° 279, Paris, Centre d'analyse stratégique, septembre.

[51] Voir le rapport des Nations unies sur les OMD en 2011 : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/report2011.shtml>.

Les ODD devront aussi être audacieux, et se distinguer des précédentes cibles par une pleine intégration des trois piliers du développement durable dans chaque objectif. Un équilibre devra être trouvé afin de satisfaire tous les besoins économiques, sociaux et environnementaux de la population mondiale et de la planète. Cette réconciliation est fondamentale : à long terme, la lutte contre la pauvreté est en effet incompatible avec la dégradation environnementale, et l'appauvrissement des ressources naturelles conduit à celle des populations.

Les ODD pourraient réintroduire parmi les priorités de la communauté internationale les cibles adoptées au cours des vingt dernières années qui n'ont pas encore été suffisamment satisfaites : augmentation de la production de cultures alimentaires dans les PED, diminution de la population souffrant de malnutrition, ou encore, sur le plan environnemental, limitation de l'érosion de la biodiversité.

Il importe également de mettre au point des indicateurs fiables : le rapport quinquennal "GEO-5" du PNUE sur le suivi des objectifs décidés par les Sommets de la Terre⁽⁵²⁾ montre que, sur les 500 objectifs fixés lors des précédentes conférences (Rio en 1992 et Johannesburg en 2002), seuls 90 ont pu être évalués, faute d'instruments de mesures et de données suffisantes. Il manque notamment des indicateurs sur la pollution de l'eau dans de nombreux pays. Le PNUE souhaite également la mise en œuvre d'un tableau de bord mondial des indicateurs du développement durable⁽⁵³⁾.

Le secrétaire général des Nations unies a choisi de prendre conseil auprès de deux panels : un groupe d'experts de haut niveau chargé de travailler sur la suite à donner aux OMD post-2015⁽⁵⁴⁾, qui produira un rapport au premier semestre 2013, et le groupe de travail intergouvernemental rassemblant les représentants de trente États, chargé d'établir la liste des ODD. Leurs deux rapports seront examinés conjointement.

Les délais seront très courts pour y parvenir : les évaluations des OMD sont en cours, et les nouveaux objectifs devront être prêts pour 2015.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 2

Lancer rapidement la réforme du Programme des Nations unies pour l'environnement et la création de l'Instance politique de haut niveau, en clarifiant leurs rôles vis-à-vis des institutions onusiennes et en veillant à la participation de la société civile, notamment celle de la communauté scientifique, au sein de l'Instance politique de haut niveau.

En septembre dernier, la suite à donner à la conférence de Rio a été précisée à l'issue de l'assemblée générale des Nations unies, notamment sur la définition de l'Instance politique de haut niveau et de la gouvernance renforcée de l'environnement⁽⁵⁵⁾.

Au-delà de ces processus organisationnels, les sphères de compétences respectives du Conseil économique et social (ECOSOC), qui doit par ailleurs être renforcé⁽⁵⁶⁾, de l'Instance politique de haut niveau et du "nouveau" PNUE devront ainsi être plus clairement définies. La position de l'Instance est particulièrement floue. Il serait souhaitable de ne pas la rattacher à l'ECOSOC, comme la Commission du développement durable qu'elle a vocation à remplacer l'était, cette dernière ayant enregistré peu de succès.

Plus largement, la répartition des tâches entre les différents organismes onusiens compétents en matière de développement durable (DAES, PNUE, PNUD, FAO...⁽⁵⁷⁾) demande à être déterminée pour éviter une concurrence institutionnelle, voire une duplication des activités de ces acteurs. La collaboration de ces institutions dans une logique de projet gagnerait également à être renforcée⁽⁵⁸⁾.

Autre défi mentionné dans l'accord de Rio (paragraphe 78), l'amélioration de la cohérence du dispositif onusien avec les institutions de Bretton Woods est un chantier de long terme, qu'il est pourtant indispensable de mettre en œuvre pour distiller des incitations efficaces au respect des principes du développement durable par le biais des réglementations commerciales internationales.

Par ailleurs, l'accord de Rio + 20 précise que l'Instance qui va être créée "pourrait [...] promouvoir la transparence et la mise en œuvre [de la gouvernance du développement durable] en renforçant le rôle consultatif et la participation des grands groupes et autres parties prenantes au niveau international afin de mieux faire usage de leur expertise, tout en conservant le caractère intergouvernemental des débats⁽⁵⁹⁾". L'enjeu réside dans une plus grande intégration de la société civile à la prise de décision, puisque les groupes majeurs ont déjà un rôle consultatif.

Ces acteurs ont fait entendre leur voix : à l'issue des "sandwich days", quatre jours de débats réunissant la société civile autour de dix thèmes à la veille de l'ouverture de la conférence, une liste de trente recommandations a été établie à l'intention des chefs d'État et de gouvernement.

L'intégration pleine de ces parties prenantes dans l'Instance chargée de définir les contours et la coordination de la stratégie onusienne du développement durable doit per-

[52] Voir la liste des objectifs et leur état de réalisation : www.unep.org/geo/pdfs/geo5/Progress_towards_goals.pdf.

[53] *The need for numbers - goals, targets and indicators for the environment*, UNEP Global Environmental Alert Service, 03/2012.

[54] En mai dernier, le secrétaire général des Nations unies a nommé trois coprésidents du groupe : Susilo Bambang Yudhoyono, président de l'Indonésie, David Cameron, premier ministre britannique et Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Liberia.

[55] Voir le récapitulatif du 14 septembre 2012 : *Follow-up to the Rio + 20 outcome document - Responsibilities of the UN system*.

[56] Résolution 61/16 de l'assemblée générale des Nations unies adoptée en décembre 2006.

[57] Département des Affaires économiques et sociales, Programme des Nations unies pour l'environnement, Programme des Nations unies pour le développement, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

[58] Voir sur ce point les expérimentations menées par l'ONU dans le cadre de l'initiative "Delivering as one" : <http://www.undg.org/?P=7>.

[59] "L'avenir que nous voulons", paragraphe 85.

mettre de faire avancer les débats, en reconnectant les requêtes des acteurs non-étatiques (ONG, collectivités locales, syndicats...) aux négociations. Il paraît fondamental d'associer la communauté scientifique à l'Instance politique de haut niveau pour garantir la réalisation des engagements volontaires enregistrés à l'issue de la conférence, par la mise en place d'outils de suivi et d'alerte.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 3

Doter la Convention de Montego Bay d'un instrument visant à préserver la biodiversité de la haute mer.

Le sommet de Rio 1992 avait lancé une dynamique qui aboutit en 1995 à compléter la CNUDM afin de protéger les ressources halieutiques dans des zones à cheval sur les zones nationales et sur la haute mer, ainsi que dans les espèces migratoires.

Il s'agit à présent de combler le vide juridique qui caractérise le domaine de la haute mer, afin de préserver sa biodiversité. Pour l'heure, seules quelques rares activités y font l'objet d'une régulation – les activités minières sont notamment soumises à l'approbation de l'Autorité internationale des fonds marins (International Seabed Authority), organisme intergouvernemental autonome créé en 1994. Il manque une organisation internationale responsable de la protection de la haute mer, en premier lieu de son nettoyage.

Cette mission devra être relevée dans le cadre du "pacte pour les océans" lancé par Ban Ki-Moon à la suite de la conférence de Rio. Le groupe de haut niveau sur les océans chargé de définir la stratégie du pacte devra trouver les moyens de rallier les pays les plus réticents à l'établissement de règlement au-delà des limites nationales, notamment les États-Unis, le Canada, la Russie, l'Islande et la Corée du Sud.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 4

Tester à l'échelle européenne la mise en œuvre de financements innovants.

Mobiliser des ressources financières "nouvelles et additionnelles" sera probablement le principal défi de la communauté internationale dans les années à venir : la crise économique a définitivement révélé l'insuffisance de l'aide publique, qui ne peut satisfaire les besoins des pays en développement pour lutter contre le changement climatique ou la désertification, construire une capacité de résilience dans les zones surexposées à ces dérèglements, investir dans les secteurs qui permettront, à terme, d'éradiquer la pauvreté et d'assurer la sécurité alimentaire... Ces financements reposant en grande partie sur la contribution du secteur privé ont été retenus comme objectifs par la Convention Climat. L'accord de Rio 2012 demande l'établissement d'une stratégie efficace de financement du développement durable, mais cette réflexion, qui a cours depuis longtemps, doit être accompagnée de volonté politique.

L'UE pourrait faire office de laboratoire dans ce domaine en mettant en œuvre elle-même des financements innovants afin de faire la démonstration de leur utilité et de leur faisabilité. Des perspectives intéressantes résident ainsi dans les instruments permettant aux bailleurs publics (banques de développement ou États) d'opérer un effet de levier vis-à-vis de l'investissement privé, par des mécanismes de garantie de projets⁽⁶⁰⁾. La construction de capacités (infrastructurelles, administratives, de formation) dans les PED, en vue de renforcer leur adaptation au changement climatique ou encore d'augmenter leur production agricole, pourrait en bénéficier.

CONCLUSION La conférence de Rio + 20 n'a pas produit la feuille de route espérée pour une économie verte et équitable, ni instituée une nouvelle organisation internationale dédiée à l'environnement. Des avancées ont cependant été enregistrées, notamment l'amorce d'une réforme du PNUE et le lancement de réflexions sur l'amélioration de la gouvernance du développement durable et les financements innovants. Un certain nombre de chantiers doivent à présent être lancés : objectifs du développement durable, engagements volontaires, initiatives multilatérales engagées en marge du sommet, protection de la haute mer, amélioration des outils de mesure de la croissance et du bien-être. La rencontre a enfin recentré le débat sur l'éradication de la pauvreté, préalable indispensable au développement durable, et l'élimination de la faim. Aux pays développés d'en tenir compte dans les prochaines négociations internationales.

► **Mots clés :** Rio+20, ONU, PNUE, organisation mondiale de l'environnement, objectifs de développement durable, ODD, objectifs du millénaire pour le développement durable, OMD, droit au développement, lutte contre la pauvreté, haute mer, développement durable, Union européenne.



Dominique Auverlot et Blandine Barreau,
département Développement durable
en collaboration avec Olivia Franck

[60] Voir Buba J. et Fichen A. [2011], "Les financements innovants au service du climat", *La note d'analyse*, n° 252, Paris, Centre d'analyse stratégique, novembre.

DERNIÈRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

N° 304 ■ Comment lutter contre le "climatoscepticisme" ?
Risque climatique et opinions publiques (novembre 2012)

N° 305 ■ Quel rôle pour l'Europe dans les négociations climatiques
internationales ? (novembre 2012)

Rapport :

Où vont les négociations climatiques internationales ?
(novembre 2012)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

- www.strategie.gouv.fr
- [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
- [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 303 -
novembre 2012 est une publication
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
directeur général adjoint

Secrétaires de rédaction :
Delphine Gorges,
Valérie Senné

Dépôt légal : novembre 2012
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre.



www.strategie.gouv.fr