



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

analyses N° 01/2002 | GOUVERNANCE MONDIALE

(ex-Les notes de l'Iddri n°1)

Pourquoi faut-il aller à Johannesburg ?

Iddri

Tous droits réservés

Les notes de l'Iddri

Pourquoi faut-il aller à Johannesburg ?

I d d r i

Juillet 2002

© Iddri, 2002.
Diffusion : 6, rue du Général Clergerie - 75016 Paris - France
Téléphone : 01 53 70 22 35 - iddri@cirad.fr - www.iddri.org

Mise en page : Ulys com. Montpellier.

Sommaire

De Rio à Johannesburg	7
Des avancées significatives	7
Persistance des problèmes majeurs	10
<i>Changement climatique : associer effectivement les PED</i>	12
Vers la construction d'une nouvelle gouvernance mondiale ?	14
Multiplication des accords internationaux, mais sans coordination	14
<i>Biodiversité : qui est légitime ?</i>	15
Implication croissante des acteurs privés	17
Construire la mondialisation politique	18
La préparation du SMDD, un processus participatif	19
Une négociation politique originale.....	20
Les initiatives de type II : les partenariats novateurs reconnus.....	21
<i>Financement du développement durable : promouvoir le partenariat public-privé</i>	22
Qu'attendre de Johannesburg ?	25

Pourquoi faut-il aller à Johannesburg ?

Le Sommet mondial du développement durable (SMDD), qui se tiendra à Johannesburg, du 26 août au 4 septembre 2002, est l'aboutissement de dix années de discussion sur le développement durable et de trente années de débat sur l'environnement (Conférence des Nations unies de Stockholm, 1972). Un temps excessivement long, diront certains, pendant lequel les grands enjeux planétaires en matière de développement, d'environnement, de droits de l'Homme, de droits culturels et sociaux n'ont cessé de s'exacerber. Mais un temps également très court à l'échelle de l'histoire des relations internationales sur l'environnement. Sans vouloir être trop optimiste, il faut reconnaître que d'importants progrès ont été enregistrés durant cette période : l'entrée sur la scène internationale de multiples questions dont les réponses passent nécessairement par un accord multilatéral ; la signature et la ratification de nombreux accords bilatéraux, régionaux ou internationaux en faveur du développement durable ; la démocratisation progressive des négociations internationales avec la participation de plus en plus fréquente de l'ensemble des acteurs aux débats.

Le Sommet mondial du développement durable est incontestablement une étape supplémentaire clé dans cette voie. Pourtant, il est d'ores et déjà annoncé par beaucoup comme un échec. Il est vrai que, jusqu'à présent, les négociations ont été difficiles. Le plan d'action est encore à négocier, tout comme la déclaration politique, et le risque d'aboutir à un accord *a minima* est plus que probable.

Les raisons avancées sont nombreuses. Nous en rappelons quelques-unes. En premier lieu, les divergences entre les pays sont fondamentales, puisqu'elles portent, d'une part, sur le programme à mettre en œuvre et, d'autre part, sur la manière de le financer. Beaucoup de pays en développement insistent sur la question du financement. Ils considèrent minimal le consensus obtenu à Monterrey en mars 2002, qui marque seulement un coup d'arrêt au déclin de l'aide publique au développement, engagé depuis quelques années. Les pays développés pour leur part ne comptent en aucun cas revenir sur les accords importants signés récemment à Monterrey et à Doha (novembre 2001), où l'Organisation mondiale du commerce commence à intégrer les préoccupations de l'environnement et de la santé dans les négociations commerciales. Beaucoup considèrent que ces accords devraient au contraire servir d'assise aux discussions et non d'objectif.

De plus, le temps de négociation a été relativement court, à peine un an. Les comités préparatoires nationaux, sous-régionaux et régionaux, qui regroupaient l'ensemble des parties prenantes à chacune des échelles, se sont tenus en 2001 et le premier comité préparatoire international a eu lieu en mars de cette année, soit seulement six mois avant le rendez-vous de Johannesburg. Mais au-delà de cette relative impréparation, c'est l'absence patente de leadership au sein des participants, avec le très clair désengagement nord-américain, qui rend difficile l'impulsion d'une dynamique positive pour obtenir un accord réaliste et ambitieux.

La question est donc de savoir s'il faut pour autant enterrer Johannesburg. Si l'on en croit Jan Pronk, ministre de l'environnement néerlandais et conseiller de Kofi Annan pour le Sommet, qui s'est exprimé au Comité français pour le SMDD, la réussite de Johannesburg se mesu-

ra à la substance de l'accord obtenu et au nombre de chefs d'Etat mobilisés. Il faut reconnaître dans ce cas que le succès est loin d'être assuré.

Mais mesurer les avancées de Johannesburg à l'aune de ces progrès diplomatiques est sans doute insuffisant. Certes, le résultat en termes d'agenda de négociation, de programme pour traiter les problèmes de la planète ne pourra se comparer à ce qui a été élaboré à Rio. Mais, même si les problèmes majeurs persistent, on ne peut passer sous silence les dynamiques réelles qui ont été générées depuis près de deux décennies. Elles sont à l'origine d'un changement fondamental dans la manière de traiter les enjeux internationaux et il convient d'en prendre la mesure. La prise de conscience de la nature des problèmes d'environnement et de développement est en train de changer de nature. Elle ne se traduit plus seulement dans les engagements des gouvernements, dont on dénonce aujourd'hui de façon croissante le caractère formel. Elle déborde ces engagements et s'inscrit dans les prises de position et les pratiques des acteurs économiques et sociaux hors de l'Etat. Pour la première fois à l'échelle internationale, le Sommet du développement durable prend acte de cette perception de responsabilité partagée en offrant une place, à côté du processus formel, à des initiatives non-gouvernementales, dites initiatives de type II, combinant plusieurs formes de partenariat.

Nous mettons ici l'accent sur le caractère novateur du processus de négociation du Sommet mondial du développement durable et sur son importance dans la construction d'une gouvernance internationale de l'environnement à la fois efficace et légitime.

De Rio à Johannesburg

Des avancées significatives

La Conférence sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, a constitué une rupture dans la perception des enjeux collectifs par la communauté internationale. Pour la première fois en effet,

les risques majeurs de dégradation des ressources naturelles et leurs conséquences ont fait l'objet de discussions internationales globales. Perte de biodiversité, changement climatique, désertification, catastrophes environnementales liées aux polluants industriels, raréfaction des ressources halieutiques, dégradation des sols, épuisement des ressources en eau (laissant entrevoir le risque de pénuries alimentaires), ont été reconnus dans leur ensemble par la communauté des Etats développés et en développement. Le développement durable est alors devenu un enjeu de coopération internationale.

Cette conférence a aussi signifié le retour des questions de développement sur la scène internationale. La décennie 1970 avait ouvert le débat sur le nouvel ordre économique international mené par les pays non alignés, revendiquant le partage des bénéfices de la croissance entre les Etats de la planète et l'instauration d'un système de régulation plus équitable des échanges internationaux. Les crises financières des années 80 ont brutalement clôturé cet épisode. Les questions structurelles du développement ont disparu au profit du règlement de la crise de l'endettement et de la remise en ordre des finances publiques via les programmes d'ajustement structurel. Durant cette décennie, la discussion majeure de la communauté internationale a ainsi principalement porté sur les modalités de la libéralisation des échanges des biens, des services et des capitaux et sur la généralisation des mécanismes de marché comme régulateurs centraux des économies.

La Conférence de Rio s'est déroulée au moment où le Consensus de Washington, scellant l'accord entre la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, s'imposait sur le plan international : la libéralisation était très souvent présentée comme l'horizon nécessaire et suffisant de politiques économiques qui devaient accompagner et faciliter ce mouvement de globalisation. La tonalité de cette conférence a amorcé la remise en question de ces certitudes. Elle a annoncé les questionnements actuels sur les risques de la mondialisation économique, en l'absence de règles internationales et d'une autorité mondiale à même de les faire respecter. Les vingt-sept principes de la déclaration finale, comme les chapitres de l'Agenda 21, parlent d'un autre développement, respectueux des équi-

libres écologiques, équitable et permettant de lutter contre la pauvreté. Ce développement devait se fonder sur la reconnaissance des responsabilités et l'acceptation de règles communes. Les politiques publiques et la coopération internationale avaient un rôle central à jouer dans ce domaine.

Depuis Rio, l'attention est retombée. Et si l'environnement reste une préoccupation majeure, elle est passée au second plan. Ce sont les chocs financiers et les questions de sécurité liées au terrorisme qui retiennent l'attention. Pourtant, l'autre crise, selon les termes du président de la Banque mondiale, James Wolfhenson, celle de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement, est en train de s'approfondir. Le Sommet mondial du développement durable marque une étape supplémentaire dans la prise en compte de ces problèmes.

Or, contrairement à Rio, le Sommet de Johannesburg se tient dans un contexte de profonde remise en cause des institutions internationales, de leur légitimité et de leur efficacité. Les institutions qui produisent les normes économiques sont contestées parce qu'elles soutiendraient une mondialisation sans contrôle, et les institutions des Nations unies, qui définissent les normes sociales, environnementales ou des droits humains, sont critiquées pour leur inefficacité et leur faiblesse.

Durant ces dix années, deux mouvements d'idées se sont développés en parallèle, mettant alternativement l'accent sur les biais introduits par l'action publique ou au contraire sur les défaillances et les limites des marchés. Ils s'incarnent dans les débats internationaux sur les principes et les normes qui doivent fonder les institutions internationales et en viennent parfois à s'opposer de façon plus ou moins directe. La synthèse de ces débats, l'arbitrage entre ces propositions pourraient permettre de fonder une nouvelle approche de la gouvernance mondiale. Mais cette synthèse est sans doute prématurée, notamment du fait de l'absence de leadership international. Aussi, privés d'une vision claire, les gouvernements ont sans doute moins de capacité d'initiative que les acteurs non-gouvernementaux qui seront les véritables acteurs de ce sommet.

La persistance des problèmes majeurs

En 1998, 1,2 milliard d'hommes, soit 23 % de la population mondiale, vivaient avec moins d'un dollar par jour, ce qui est considéré aujourd'hui, malgré toutes les imperfections des calculs et comptes statistiques, comme le seuil de la pauvreté absolue (extrême-pauvreté) ; 2,8 milliards doivent se contenter d'un revenu quotidien inférieur à deux dollars¹. Et ces chiffres semblent sous-estimés, notamment pour les pays les moins avancés qui concentrent la plus grande part de la pauvreté². Huit cent millions de personnes souffrent de la faim³ ; 1,3 milliard n'ont pas accès à l'eau potable, 3 milliards ne bénéficient pas de services de soin. Ces chiffres ne sont pas nouveaux, mais ils témoignent cependant de l'effet limité des croissances rapides qu'ont connues certains pays depuis dix ans, par exemple en Asie de l'Est, et des risques que font peser les chocs économiques sur des populations vulnérables.

La crise financière asiatique a ainsi précipité plus de 20 millions de personnes dans la pauvreté. De même, en Amérique latine, au Mexique, au Brésil, en Russie..., le nombre de gens vivant au-dessous du seuil de pauvreté s'est accru. Les ajustements macro-économiques, brutaux, ont été réalisés au détriment de la demande interne. Les restrictions des dépenses publiques touchant les secteurs de la santé et de l'éducation ont pesé sur le bien-être des couches les plus défavorisées. Ce constat du coût des ajustements économiques est aujourd'hui largement partagé par la plupart des économistes.

La situation de l'environnement ne s'est pas non plus améliorée durant cette décennie malgré le progrès des négociations internationales et la prise de conscience croissante des risques encourus. Sans que les scientifiques soient aujourd'hui en mesure d'établir toutes les chaînes de causalité, les catastrophes climatiques ont frappé de façon exceptionnellement violente trois continents, l'Amérique du Sud, l'Afrique et l'Asie du Sud, durant ces dernières années. Les inondations ont recouvert pendant des mois les deux tiers du territoire du Bangladesh, détruit des millions de foyers en Chine et ravagé une partie de l'Amérique centrale. La sécheresse a de nouveau mis les populations de la Corne et de l'Est de l'Afrique, déjà éprouvées

par les conflits, dans une situation d'extrême vulnérabilité. Jamais dans l'histoire récente, le phénomène d'El Niño n'avait connu une telle ampleur.

Les évolutions de long terme dénoncées à Rio n'ont pas encore été enrayerées. La surpêche et les rejets polluants sont responsables de la diminution de la biodiversité marine : 6 % des espèces marines sont en voie de disparition et la surpêche menace 70 % du stock de poisson mondial ; 34 % des zones côtières, qui sont des réserves majeures de biodiversité, sont en grave danger. Les territoires forestiers continuent de régresser à un rythme de 1,6 % par an en moyenne mondiale et supérieur à 2 % pour les forêts tropicales, même si ces chiffres sont sans doute surévalués. Il faut en outre tenir compte de l'appauvrissement de la biodiversité résultant des pratiques de plantation.

La perte de biodiversité se caractérise entre autres par la destruction des écosystèmes et la perte des pratiques agricoles. Les causes de la disparition des écosystèmes, des espèces, des ressources naturelles et du stock mondial de diversité génétique sont diffuses et liées à des nombreux secteurs d'activité. L'évaluation de l'érosion des espèces donne lieu à des résultats controversés. Des estimations globales ont montré l'accélération du rythme de destruction actuel, qui serait sans commune mesure avec le taux historique d'extinction⁴. Si certaines espèces menacées ont été mieux protégées par la Convention internationale sur le commerce des espèces en danger (Cites), la communauté internationale n'a encore pas résolu le problème de la protection des écosystèmes, en l'absence d'instruments économiques et juridiques adaptés à des actions de conservation à grande échelle.

Les prélèvements humains sur l'eau renouvelable se sont accrus. Bien que nous n'utilisions qu'une infime fraction de l'eau de la planète, l'eau potable et propre est devenue rare. D'ici vingt-cinq ans, la demande mondiale en eau douce pour l'agriculture et la consommation directe devrait augmenter de 50 %. Parallèlement, la désertification, la pollution et l'urbanisation font régresser les terres arables au rythme de 1 % par an.

Enfin, à Kyoto, les pays industrialisés se sont engagés à réduire globalement leurs émissions de gaz à effet de serre

de 5,2 % en 2010, cet objectif ne constituant qu'une première étape dans les efforts de réduction nécessaires pour lutter raisonnablement contre le changement climatique. Or, les émissions de gaz à effet de serre continuent à croître de manière soutenue dans de nombreux pays industrialisés, dont les Etats-Unis. Inverser la tendance nécessitera des ajustements importants, en particulier en termes de modes de consommation d'énergie.

Le bilan est donc assez sombre : les problèmes majeurs persistent et de nouvelles urgences d'action – sécurité, grandes pandémies, migrations – viennent s'ajouter pour la communauté internationale. L'enjeu est donc de trouver les moyens de développer une nouvelle forme de coordination mondiale pour élaborer des politiques de développement économique durable. Le SMDD participe de cette évolution.

▼ **Changement climatique : associer effectivement les pays en développement**

La négociation sur le changement climatique est aujourd'hui à la croisée des chemins. D'un côté, l'accord de Marrakech instaure le régime le plus abouti à ce jour en matière de coordination internationale sur un bien public mondial, en attribuant implicitement une valeur économique à une « ressource » jusqu'ici dilapidée sans limites. Et même si l'action tarde à se concrétiser, nombre de pays, de collectivités locales et d'entreprises réévaluent leurs politiques de développement à l'aune de ce nouveau critère. De l'autre, le retrait des Etats-Unis met cette dynamique en péril : à court terme, en réduisant à l'extrême l'effort de réduction global nécessaire pour tenir les engagements de la première période ; à long terme, en tentant d'imposer un modèle d'engagements volontaires sans coordination internationale.

Poursuivre dans la voie du régime multilatéral ouverte à Kyoto impose de comprendre et de dépasser les limites du mode de négociation qui a prévalu jusqu'ici. Il apparaît en particulier patent que la logique de « club du Nord », s'accordant sur des objectifs et proposant alternativement aux pays en développement

une participation à la marge ou une adhésion au modèle, a fait long feu. L'enjeu aujourd'hui est bien d'intégrer les pays en développement au cœur du processus, d'ouvrir pour cela explicitement le débat sur l'équité et d'offrir des garanties sur leurs perspectives de croissance. Il faut surtout montrer que le souci de maîtriser les émissions peut aider à formuler des réponses plus satisfaisantes aux défis actuels du développement.

Par rapport à l'objectif ultime de stabilisation des émissions affirmé par la Convention cadre sur les changements climatiques, et à l'inverse de ce qui prévaut pour les pays développés, la question posée dans les pays du Sud n'est évidemment pas celle de la réduction des émissions actuelles. Le vrai défi est celui de la maîtrise des émissions futures et donc, dès aujourd'hui, celui des choix pour le développement des infrastructures, qui régissent les consommations énergétiques et dont l'inertie est très forte : urbanisme et transports, infrastructures d'alimentation en énergie et en eau, assainissement, logement... Directement ou indirectement, ces questions sont celles de l'agenda de Johannesburg. Les stratégies de réponse devront composer avec les contraintes qui pèsent tant sur l'investissement que sur les coûts d'exploitation, dès lors que l'on cherche à satisfaire les besoins d'une majorité des populations. Sur le terrain, de nombreuses initiatives démontrent que la synergie entre objectifs de court terme (développement) et de long terme (climat) est opérationnelle : transports urbains collectifs à Bogota ou Quito, nouveaux logements sociaux à Beijing ou Shenyang, électrification décentralisée au Maroc ou en Indonésie en sont le témoignage. Souvent, ces expériences s'appuient sur des coopérations associant collectivités locales, ONG ou entreprises du secteur privé qui explorent de nouvelles approches participatives, organisationnelles, techniques ou financières.

Si les acteurs du Protocole de Kyoto sont parvenus à résister à la pression des Etats-Unis qui, à Kyoto, souhaitaient conditionner l'effort des pays développés à un engagement symétrique immédiat des pays en développement, le risque aujourd'hui est qu'ils se laissent enfermer dans une vision opposant réduction des émissions dans les pays industrialisés et stratégies d'adaptation au Sud. L'adaptation aux impacts du changement climatique exige évidemment une mobilisation spéci-

fique des pays industrialisés. Surtout, la grande vulnérabilité des pays en développement est directement liée à l'étendue de la pauvreté, au manque d'infrastructures de base, dont celles de santé publique, à la fragilité des économies agricoles. Ces sujets, qui concernent d'abord le développement, sont traités à Johannesburg. Mais si l'on souhaite retrouver une dynamique multilatérale forte, on ne fera pas l'économie d'une association effective des pays en développement à l'objectif de maîtrise des émissions. Renforcer les dynamiques d'apprentissage évoquées plus haut, et en capitaliser les enseignements, devrait constituer un axe stratégique majeur pour mettre en œuvre le plan d'action de Johannesburg.

L'enjeu du SMDD est donc double : soutenir l'idée de la nécessité d'une action multilatérale et d'un système de règles communes en s'appuyant sur les initiatives décentralisées, car ces initiatives ont besoin du cadre multilatéral pour se développer et se généraliser ; démontrer que la maîtrise de la croissance des émissions peut s'inscrire dans des stratégies de croissance et de développement économique.

C'est sur ces bases que le protocole de Kyoto pourra trouver la dynamique nécessaire à sa consolidation. ▲

Vers la construction d'une nouvelle gouvernance mondiale ?

Multiplication des accords internationaux, sans coordination

La prolifération des accords multilatéraux portant sur l'environnement ou sur la libéralisation des marchés des biens et services, la reconnaissance de plus en plus marquée du nécessaire respect des droits des personnes (liberté politique et syndicale, santé, droits sociaux et culturels...), sont un moteur de la mondialisation menée par les Etats (les Parties), seuls acteurs légitimes dans le système des Nations unies. On pourrait se féliciter de cette multiplication des systèmes de coordination internationale des politiques nationales dans des domaines où l'action collective est un élément déterminant de la mise en œuvre du développement durable. Cependant, la diversité structurelle

des différents accords internationaux ne garantit ni leur équivalence ni leur équilibre. En pratique, les leviers d'action des différents accords et institutions sont inégaux en puissance et en efficacité : les sanctions financières prises dans le cadre des institutions de Bretton Woods – ou les sanctions commerciales de l'OMC – sont plus effectives pour assurer le respect des conditionnalités liées au financement – ou des accords de libéralisation commerciale – que les procédures des conventions de l'Organisation internationale du travail ou des accords environnementaux.

En l'absence d'institution transversale d'arbitrage entre des accords internationaux différents, force est de constater que certaines normes l'emportent sur d'autres. Parce qu'elles s'appuient sur des mécanismes de sanction et des institutions plus fortes, les normes commerciales ou financières ont eu tendance à s'imposer et à prendre le pas sur des normes moins bien défendues comme celles en matière de travail, de santé ou d'environnement.

▼ Biodiversité : qui est légitime ?

Lors des négociations qui ont abouti à la Convention sur la diversité biologique (CDB) en 1992, la notion de patrimoine commun de l'humanité a été abandonnée au profit de la responsabilité commune d'Etats souverains sur leurs ressources biologiques. Cela a eu pour conséquence de mettre les Etats nationaux au cœur des dispositifs de régulation et de gestion de la biodiversité, soumettant la mise en œuvre de la CDB à la volonté politique nationale. Dans le même temps, des négociations dans d'autres lieux (accords sur la propriété intellectuelle notamment) ont institué la possibilité de définir et d'étendre des droits de propriété privée dans le domaine du vivant. Ces deux principes potentiellement contradictoires délimitent le champ des négociations de la biodiversité aujourd'hui. La protection de la biodiversité s'est trouvée ainsi au confluent de normes procédant d'objectifs et de rationalités différents, la conservation se référant à un objectif environnemental, la définition de droits de propriété à un objectif d'efficacité éco-

nomique. Sur ce sujet comme sur d'autres, c'est l'équilibre de ces objectifs, la force – et la faiblesse – relative des normes qui est en question, c'est-à-dire l'équilibre entre les institutions.

Devant les espoirs de profit suscités par les secteurs utilisant les ressources biologiques (biotechnologies), le politique a utilisé les marchés pour faire révéler les préférences collectives des différents pays. La Convention sur la diversité biologique, au moyen du mécanisme d'accès et de partage des avantages, considère que dès lors qu'un élément de la biodiversité préservé jusqu'alors par un mécanisme collectif acquiert une valeur marchande, il passe dans le domaine privé et peut être exploité dans le respect des règles marchandes.

Cette logique combinant souveraineté nationale sur les ressources biologiques et mécanismes marchands s'est toutefois trouvée confrontée à trois évolutions qui ont complexifié et alimenté le processus intergouvernemental. S'appuyant sur l'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux *fora* de discussion, ces évolutions ont conduit à reposer différemment la question de la gestion de la biodiversité. Trois exemples illustrent cette évolution qui donne une place croissante, aux côtés des gouvernements, aux acteurs économiques, aux organisations non-gouvernementales ou à des groupes locaux voulant se rendre indépendants des représentations nationales.

Le Protocole biosécurité tout d'abord (Montréal, 2000) consacre le rôle des Etats dans le contrôle des mouvements d'organismes biologiques modifiés. Les organisations non-gouvernementales ont joué un rôle d'impulsion significatif dans la négociation et la signature de ce protocole. Nouvel acteur depuis Rio, les ONG ont vu leur rôle se renforcer depuis et sont devenues un partenaire incontournable des formes de négociation mises en place à Johannesburg.

Deuxième exemple, la signature après deux décennies de négociation, du Traité international sur les ressources phytogénétiques dans le cadre de la FAO (novembre 2001) marque une exception au cadre de la CDB. Ce traité instaure, dans une logique de bien commun, un système multilatéral d'accès et de partage des avantages pour une liste d'espèces végétales indispensables à la sécurité alimentaire. Si le mécanisme de par-

tage des avantages n'est pas encore explicite, le Traité retient la participation d'un nouvel acteur, le secteur privé, pour le financement de ce système multilatéral.

Troisième exemple de l'irruption des acteurs non-gouvernementaux, la négociation de la protection des savoirs traditionnels. De façon inattendue, ce volet de la Convention sur la diversité biologique a pris une importance croissante. Les communautés autochtones et locales, c'est-à-dire les groupes qui représentent les peuples premiers ou les groupes minoritaires ethniques, sont apparues comme un acteur fondamental des discussions sur la diversité biologique. Ces groupes réclament un traitement particulier justifié par le service rendu à la collectivité internationale. Ils montrent que leurs pratiques, leurs modes de vie, leur organisation sociale, préservent la ressource biologique, au contraire des pratiques modernes. L'article 8(j) de la CDB prévoit la prise en compte des pratiques « traditionnelles » de conservation et d'utilisation dans toute leur diversité, des règles d'accès et des systèmes juridiques. Mais surtout, les communautés ont imposé une réflexion plus globale sur leur place et leurs droits au sein d'autres enceintes de négociation (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, accords sur les droits de propriété intellectuelle, Adpic).

Ainsi, il apparaît clairement que le Sommet mondial du développement durable s'inscrit dans la dynamique impulsée par plus de dix ans d'apprentissage via les négociations intergouvernementales et les initiatives qu'elles ont suscitées. ▲

Implication croissante des acteurs privés

L'approfondissement de l'interdépendance, avec la poursuite de l'intensification des échanges et l'accroissement de la mobilité des capitaux, donne une place croissante aux multinationales. Vis-à-vis des pays, des sociétés et des communautés avec lesquels elles commercent, cette position les place devant des responsabilités que le marché seul ne peut assurer. Leur capacité financière, supérieure à celle de bien des Etats, et leur savoir-faire leur donnent une légitimité opérationnelle, qui leur permet d'influencer les processus de négociation.

Par ailleurs, la montée en puissance et la radicalisation de mouvements de contestation de la « mondialisation libérale », qui se sont manifestés à l'occasion des grandes rencontres internationales officielles, le savoir-faire technique croissant des organisations non-gouvernementales, donnent à ces acteurs une nouvelle légitimité. La société civile devient un acteur indispensable du processus de négociation.

Aujourd'hui, pour être crédible et poursuivre les objectifs de développement durable, le système de gouvernance mondiale doit être construit à partir d'un travail commun et coopératif regroupant l'ensemble des parties prenantes : pouvoirs publics, société civile, entreprises privées, scientifiques, acteurs locaux... Mais ceci pose de nouvelles questions : comment, par exemple, assurer la participation de l'ensemble des acteurs aux processus de négociation ? Comment articuler les structures traditionnelles de gouvernance avec celles qui, progressivement, s'imposent comme incontournables ? Comment garantir la légitimité démocratique de ces nouvelles structures de gouvernance ?

Les acteurs non-étatiques prennent une importance croissante dans l'élaboration des réglementations internationales. Les actions engagées par les entreprises et les ONG pour répondre à un certain nombre de problèmes en est un exemple. C'est ainsi que certaines ONG s'investissent dans le *reporting*, c'est-à-dire la surveillance pour vérifier l'application des codes de bonne conduite souscrits par les entreprises, garantissent l'application de label ou de certification, comme c'est le cas pour le commerce du bois dans les pays développés. Ces nouveaux systèmes de gouvernance confèrent une importance nouvelle ou retrouvée aux acteurs non-étatiques, y compris au secteur privé pourtant souvent montré du doigt. Afin d'assurer la légitimité des processus proposés, ces démarches non-étatiques doivent impérativement s'opérer en toute transparence. Et pour ce faire, un nouveau mode de coordination est nécessaire, car la mondialisation politique est encore à construire.

Construire la mondialisation politique

La seule procédure possible pour construire la mondialisation politique est de confronter les préférences natio-

nales et les positions des différents groupes d'acteurs. Les choix doivent faire l'objet d'une négociation et de procédures de légitimation, car il existe une véritable compétition pour faire prévaloir telle ou telle priorité.

Le fait de pouvoir définir le programme et l'agenda des négociations donne un avantage discriminant. La coordination des actions ne pouvant être mise en œuvre sur tous les sujets, les problèmes inscrits dans un programme de négociation acquièrent implicitement un statut prioritaire. La préférence donnée au changement global dans les négociations environnementales est un exemple de cette confrontation d'intérêts. Le réchauffement climatique est ainsi apparu comme plus important que les problèmes liés à la désertification : la négociation sur le changement climatique est entrée dans une phase opérationnelle alors que la Convention sur la désertification reste encore du domaine des déclarations d'intentions.

Cette hiérarchisation des accords est-elle réellement le reflet des préférences de l'ensemble des parties prenantes ? Ou est-elle pour partie le résultat d'une construction des accords qui ne laisse pas la même place aux mécanismes d'observance, à leur effectivité ? Ne doit-on pas se pencher sur d'autres procédures d'élaboration des décisions internationales et d'autres moyens de mise en œuvre pour que soient entendues les préoccupations des habitants de la planète ?

La préparation du SMDD, un processus participatif

La négociation entamée à l'occasion du SMDD repose sur un processus assez différent de ceux utilisés jusqu'à présent dans les négociations internationales. Elle marque ainsi une nouvelle étape dans l'évolution du système de gouvernance mondiale, essentiellement par la forme qu'elle a prise et par les résultats attendus : outre la déclaration politique et le plan d'action garantissant la mise en œuvre de l'Agenda 21, des initiatives dites de type II seront proposées par les différents acteurs du développement durable – pouvoirs publics locaux, nationaux et régionaux, secteur privé, ONG, syndicats... Ces initiatives ne font pas

l'objet d'une négociation intergouvernementale, contrairement au plan d'action et à la déclaration politique (initiatives de type I), mais représentent un maillon supplémentaire dans la mise en œuvre de l'Agenda 21. Revenons sur ces deux types d'initiative.

Une négociation politique originale

Le contenu des négociations du plan d'action et de la déclaration politique est le résultat d'un processus peut-être plus complet que pour tout autre accord international. Plus complet, parce que, préalablement aux négociations classiques entre Etats, s'est tenue une série de comités préparatoires impliquant l'ensemble des acteurs engagés dans le développement durable à l'échelle locale et nationale, puis sous-régionale et régionale, avant d'en venir aux réunions préparatoires internationales classiques.

Ce processus de concertation a permis d'établir les convergences de vue, mais également les divergences, quant aux priorités que chacun attribue à l'action internationale. Les divergences sont ainsi devenues davantage le reflet des préoccupations des populations que de celles des technocrates ou des diplomates. En conséquence, certains sujets, déjà présents dans l'Agenda 21 ou dans la Déclaration du Millénaire, ont été rappelés avec force ; d'autres, peu discutés ou encore absents des agendas, ont été soulevés, pour faire officiellement leur entrée sur la scène internationale. L'accès à l'énergie pour tous en est l'exemple phare.

Plus encore, pour les questions faisant d'ores et déjà l'objet de négociation, ce processus de consultation a souvent redéfini les enjeux, posé autrement les questions, ce qui devrait pousser les négociateurs à se positionner différemment. A ce titre, il apparaît nettement que les acquis de Doha et de Monterrey, s'ils ont fait auparavant l'objet d'un consensus, sont interprétés comme trop restrictifs par les pays en développement, notamment la libéralisation des marchés agricoles des pays développés considérée comme trop lente et trop timide et les évolutions en matière de financement du développement jugées insuffisantes.

Ainsi, cette concertation a permis de clarifier les points de vue, de rendre les positions de chacun plus claires et plus tranchées, accentuant autant les divergences que les

convergences. Tant et si bien que le SMDD s'ouvrira dans un climat difficile. L'établissement d'un consensus ne sera possible que si un effort de l'ensemble des Etats est consenti. Car le Sommet aborde de nombreux sujets, dont certains n'étaient pas initialement à l'ordre du jour ; il compte des négociateurs qui, forts d'une légitimité nouvelle issue du processus consultatif, n'hésiteront pas à défendre leur position avec plus de conviction.

Cette démarche ascendante (*bottom-up*) et multi-acteur illustre une nouvelle manière de révéler les préférences collectives, fondée sur l'expression des parties prenantes, et de les agréger. Elle conduit non seulement à poser les questions de développement durable fort différemment de ce qui avait été fait à Rio — qui, en son temps, avait pourtant marqué une innovation en accordant une place aux ONG dans le processus de négociation —, mais aussi à mettre de nouvelles préoccupations sur le devant de la scène.

Ce processus, qui n'est qu'une étape supplémentaire dans la construction de la globalisation politique, n'est sans doute pas parfait ; il n'existe aucune garantie de savoir si chacun se fera entendre ou d'assurer la représentativité effective de ceux des acteurs qui se sont exprimés. Il apparaît néanmoins comme un mécanisme susceptible de porter plus de justice, d'équité et, sans doute aucun, de légitimité qu'aucun procédé de coordination internationale ne l'a encore fait.

Les initiatives de type II : les partenariats novateurs reconnus

A côté des négociations formelles et dans un autre registre, les initiatives de type II apparaissent comme un élément important de cette nouvelle gouvernance mondiale. Certains voudraient même en faire le résultat principal du Sommet de Johannesburg, ce qui décrédibiliserait la seule forme actuelle de légitimité des accords internationaux que représente la négociation intergouvernementale. A l'opposé, il serait dommage de négliger ces initiatives, car en s'additionnant au plan d'action et à la déclaration politique, elles expriment, ou plus simplement révèlent, les réelles préoccupations des acteurs du développement durable.

Il est clair néanmoins que parmi le foisonnement d'initiatives, toutes ne sont pas exemplaires ou innovantes. Ces initiatives s'inscrivent dans un processus de long terme, qui a progressivement conduit les acteurs à coopérer pour atteindre leurs objectifs. S'est alors instauré un degré de confiance suffisant pour rendre cette coopération durable. La création des initiatives de type II ne vient que révéler des pratiques courantes, pour la plupart sans doute déjà existantes, mais que le SMDD légitime en reconnaissant leur utilité et en les rendant plus transparentes. Elle est également l'occasion de créer de nouvelles formes de partenariat entre des acteurs qui, en l'absence de tout mécanisme incitatif, n'auraient pas trouvé la motivation pour monter des projets ensemble.

▼ **Financement du développement durable : promouvoir le partenariat public-privé**

L'investissement est un maillon indispensable au développement économique, qu'il provienne de ressources domestiques ou de financements étrangers. Or, on constate que la mobilisation de ces deux types de financement est difficile, particulièrement dans les pays en développement : l'épargne locale est faible, voire quasi-inexistante, et les investissements directs à l'étranger (IDE) se concentrent sur les pays développés et les pays émergents. Dès lors, il apparaît nécessaire de stimuler l'investissement privé dans les régions dont il est spontanément absent, ce que devrait être capable de faire le secteur public.

Dans les pays les plus pauvres, l'Etat, très endetté, dispose de peu de marge de manœuvre pour créer les conditions nécessaires à la mobilisation des investisseurs privés. Quant aux capitaux publics sous forme d'aide publique au développement (APD), ils sont de plus en plus limités et ne peuvent être considérés à eux seuls comme une solution durable au financement du développement. Une des orientations possibles devient dès lors de déterminer comment l'aide publique au développement pourrait stimuler les investissements privés dans les zones qui en ont le plus besoin, de manière à créer les conditions nécessaires au développement des investissements étrangers.

Le secteur public se trouve souvent dans l'incapacité institutionnelle et financière d'assurer les investissements permettant de garantir à tous l'accès aux services et biens essentiels, ce qui est une de ses fonctions premières. Il peut en revanche jouer un rôle de levier pour mobiliser le secteur privé. Il peut également intervenir dans les projets répondant à un intérêt particulier, vers lesquels le secteur privé se dirige spontanément, pour favoriser les externalités du projet si elles sont positives – ou les limiter dans le cas contraire – ou pour influencer la localisation internationale ou intranationale de l'activité.

La contrainte majeure demeure toutefois le financement des projets. Les pouvoirs publics peuvent favoriser la transformation du capital disponible en investissements, en créant une conjoncture favorable et mettre en œuvre des actions conduites allant de la subvention du crédit à la garantie de l'investissement, en passant par la législation juridique et fiscale ou encore la formation (*capacity building*). Ils peuvent surtout garantir la rentabilité socio-économique des projets servant l'intérêt général. En effet, pour obtenir les fonds nécessaires au développement d'un projet, l'opérateur doit garantir les créanciers d'une rémunération minimale suffisante et sûre, et minimiser les risques. Or, dans les pays en développement, les projets ne sont pas nécessairement rentables, tout au moins à court terme, et les risques encourus sont souvent nombreux (change, politique, rupture de contrat...).

Le type de partenariat est spécifique à chaque projet et il serait illusoire de chercher à élaborer un guide censé répondre à l'ensemble des obstacles au développement des investissements privés. C'est d'ailleurs ce que révèle la diversité des accords, des formes de partenariat et des instruments de promotion de l'investissement privé existants :

- la couverture du risque de change pour les projets de développement investis en devises et ne générant que des recettes en monnaie locale ;
- la couverture des risques politiques, en créant par exemple un instrument d'assurance ou de réassurance des risques politiques à l'échelle européenne, voire internationale ;
- la création de fonds d'investissement associant capitaux publics et privés, qui permettent une utilisation de

l'argent public plus efficace que la simple subvention, grâce aux effets de levier provoqués ;

- l'utilisation de mécanismes de conversion de la dette au profit du développement durable, qui combinent les objectifs de désendettement et d'allocation des ressources vers des projets développement durable ;

- le mécanisme de développement propre de la Convention cadre sur les changements climatiques, qui pourrait favoriser l'utilisation des projets environnementaux des entreprises pour promouvoir des opérations de développement dans les pays les plus pauvres. ▲

La préparation du SMDD aura ainsi été un lieu de mise en commun des préoccupations de chacun ; elle aura catalysé la concertation des acteurs, l'expression des perceptions que chacun a des grands enjeux du développement durable. Cette phase d'apprentissage de la vision de l'autre et des langages utilisés par chacun apparaît comme un préalable à toute action qui réponde aux objectifs de l'ensemble des parties prenantes. Des initiatives et des formes de discours qui, dans un autre contexte de négociation, auraient été bloquées vont pouvoir ici émerger et donc enrichir le processus d'apprentissage et accroître la confiance entre les acteurs.

Labelliser les initiatives de type II permet de donner un statut à la mise en œuvre d'actions portées par des opérateurs qui, jusqu'à présent, ne participaient pas directement à la négociation et qui se voient ainsi reconnus comme des acteurs à part entière du développement durable. Elles ne sont plus seulement le projet de quelques-uns, mais sont mises sur la place publique, sont observables et vérifiables, peuvent être évaluées et soumises aux critiques....

Mais le danger est que ces initiatives se substituent à la coordination intergouvernementale, aboutissant à une déresponsabilisation des États. Or, cette coordination reste indispensable pour fournir, d'une part, un cadre général dans lequel ces initiatives devraient s'insérer pour échapper à la tentation de l'autorégulation et, d'autre part, un cadre incitatif pour que ces innovations se généralisent. Un enjeu important est donc de savoir quel va être le statut de

ces initiatives par rapport à la coordination intergouvernementale : seront-elles uniquement construites comme une simple courroie de transmission de décisions prises à l'échelle internationale ? Ou au contraire seront-elles considérées comme un véritable soutien à l'action gouvernementale permettant de tirer les enseignements nécessaires pour faire évoluer les cadres de régulation ?

Qu'attendre de Johannesburg ?

Dans ces conditions, que peut-il ressortir de ce foisonnement de préoccupations, de cette multiplicité de positions ?

Le premier enjeu est d'obtenir à Johannesburg un soutien clair de la communauté internationale en faveur du système multilatéral, même si celui-ci doit être réformé. Cela passe par la consolidation des acquis obtenus depuis dix ans et par l'esquisse des pistes pour renforcer ce système. La position actuelle de l'administration américaine constitue un véritable obstacle à ces perspectives, mais l'Europe doit préserver un cadre de règlement des différends, qui peuvent s'intensifier entre pays en développement et pays industrialisés, et continuer d'œuvrer pour une coordination internationale.

Le second est de définir le cadre global à même de valoriser les initiatives privées et les nouvelles coopérations entre les acteurs non-gouvernementaux. Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé, c'est-à-dire la mobilisation des investissements en faveur du développement durable, doivent bénéficier d'un cadre de référence commun incitatif où les responsabilités soient clairement partagées. Ces démarches doivent rester contractuelles et donc adaptées à chaque cas et à chaque problème, mais elles doivent aussi permettre de définir un ensemble de règles communes, transparentes, sur les aides publiques, qui permette de palier l'asymétrie des rapports de force entre les entreprises et les gouvernements, notamment dans le cas de pays les plus faibles.

Le troisième enjeu est de démontrer que l'intégration des objectifs du développement durable dans les stratégies

de développement est le meilleur moyen de réduire les déséquilibres internationaux et de lutter contre les inégalités et la pauvreté. C'est aussi le meilleur moyen d'obtenir une implication des pays en développement dans la prise en charge des problèmes collectifs. Il n'y aura pas de solution aux problèmes de la coopération internationale sans eux.

La réussite de Johannesburg dépasse sans doute la conclusion heureuse d'une réunion internationale comme une autre. Un échec aurait des conséquences profondes. Les tensions mondiales sont fortes. Elles tendent à s'accroître tant du point de vue de la dimension des problèmes que de leur nombre. La difficulté principale – et nouvelle – est que la résolution des problèmes d'environnement, de santé, de pauvreté, de sécurité, de développement dépend d'une action internationale coordonnée et collective. Et tout retard dans les solutions est facteur d'aggravation.

L'échec de Johannesburg porterait en lui le risque d'une crise de légitimité du système multilatéral, sinon dans son principe du moins dans ses modes de gouvernance. Non pas une crise violente, centralisée, mais plutôt une crise de lassitude, de désaffection, de découragement. Le risque est réel, car la réflexion sur le renouvellement de la gouvernance mondiale, que le Sommet a choisi de ne pas traiter pour minimiser les conflits, est nécessaire et urgente.

Notes

1. Banque mondiale (2001). *Poverty trends and voice of the poor*. Banque mondiale, Washington D.C. Disponible à l'adresse suivante : www.worldbank.org/poverty/data/trends/income.pdf
2. Cnuccd (2002). *Les pays les moins avancés, rapport 2002*. Nations unies, Genève. Disponible à l'adresse suivante : www.unctad.org/fr/docs/ldc02.fr.pdf
3. FAO (2001). *Assessment of the world food security situation*. FAO, Rome. Disponible à l'adresse suivante : www.fao.org/DOCREP/MEETING/003/Y0147E/Y0147E00.HTM
4. Pnuce (1996). *Rapport mondial sur le développement humain*.

