

Les enjeux du Sommet Planète Terre

Serge Antoine

Du 1^{er} au 12 juin 1992 se déroulera à Rio de Janeiro la « Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement » (CNUED) : le « Sommet Planète Terre » ainsi dénommé pour désigner les enjeux planétaires liés aux menaces qui pèsent sur l'écosystème qui — on le sait bien désormais — ne sauraient être dissociés de nos modèles de développement et, a fortiori, des stratégies adoptées en la matière.

Cette conférence, à laquelle devraient participer quelque 20 000 personnes et plus d'une centaine de Chefs d'Etat ou de Gouvernement, ne sera-t-elle qu'une reprise de la première Conférence Mondiale sur l'Environnement tenue à Stockholm en 1972, à une époque où, reconnaissons-le, les problèmes d'environnement furent considérés comme un « plus » n'intéressant, au mieux, que les pays les plus développés ? Donnera-t-elle lieu, au contraire, à un véritable débat sur l'interdépendance environnement-développement permettant de dépasser le vieux conflit opposant les écologistes aux économistes et à la production de recommandations allant un peu au delà de celles, à vrai dire un peu « aseptisées », du rapport Brundtland ?

Si l'on peut craindre, une fois de plus, que les vrais problèmes de gestion des ressources soient éludés, inversement Rio peut être l'occasion d'ouvrir le débat qui s'impose sur un ordre international et des stratégies de développement éminemment sujettes à controverses, sinon à de réels affrontements.

Au moment où vient de se réunir à Paris la Conférence des Organisations Non Gouvernementales qui doivent « porter » à Rio le point de vue d'une partie de la société civile, Serge Antoine — un des principaux pionniers des réflexions sur l'environnement, tant en France qu'au plan international —, aujourd'hui Conseiller spécial auprès de Maurice Strong, responsable de la Conférence de Rio, expose ici les principaux enjeux du Sommet Planète Terre et ce que l'on peut attendre d'une Conférence dont la préparation donne lieu, dès à présent, à une forte participation des pays du Tiers-Monde et notamment de l'Amérique Latine, les Etats-Unis et le Japon se cantonnant, pour l'instant, dans une attitude de réserve apparente.

H.J.

En décembre 1988, l'Assemblée Générale des Nations Unies décidait de convoquer pour 1992 une grande conférence mondiale sur l'environnement et le développement qui, vingt ans après la première Conférence Mondiale de l'Environnement tenue à Stockholm — sous la direction du même chef d'orchestre : Maurice Strong — se tiendra, cette fois, à Rio de Janeiro. L'objectif n'est-il que de célébrer un anniversaire en organisant, deux décennies plus tard, un « remake » de Stockholm tout comme est prévu en 1996 de marquer les vingt ans de la Conférence de Vancouver sur l'Habitat et les Etablissements humains ? Le projet à l'évidence va bien au-delà de cet objectif et prend appui sur les changements intervenus depuis vingt ans dans le domaine de l'environnement, mais aussi sur l'émergence d'une problématique sensiblement nouvelle et plongée au cœur du développement.

Vers une Haute Autorité mondiale ?

Si la Conférence de Stockholm avait utilement défriché le terrain, il est clair que le thème de l'environnement, jadis perçu comme une question à part, aujourd'hui appréhendé comme transversal à tous les domaines, a besoin d'un sérieux réexamen. Ce n'est pas peu dire.

D'abord, ce que quelques spécialistes, très isolés et relativement peu écoutés, anticipaient voici vingt ans concernant le trou d'ozone, les risques liés à l'effet de serre, la destruction des forêts tropicales, les problèmes des océans... s'est très largement confirmé et a fait l'objet d'une prise de conscience plané-

taire telle que la survie même de l'humanité devient aujourd'hui une préoccupation majeure et que la gestion de l'éco-système global suscite désormais une réflexion infiniment plus intense, tant sur les risques que nous encourons que sur les stratégies d'actions qui pourraient être adoptées. Le premier enjeu de la Conférence de Rio de Janeiro sera ainsi d'examiner la nature réelle de ces enjeux, d'explorer quelles actions pourraient être entreprises, mises en œuvre au travers de quelles procédures, de quels financements, voire de quelles institutions supra-nationales.

Ainsi, par exemple, après l'appel de La Haye lancé par la France, la Norvège et les Pays-Bas en faveur de la création d'une Haute Autorité, considéré comme un signal, un toilettage des Nations Unies s'imposerait alors qu'on s'apprête à célébrer son cinquantième anniversaire. Alors que beaucoup de conférences internationales conduisent à la création d'agences spécialisées, cette fois le sujet est si vaste qu'il est peu vraisemblable qu'une nouvelle agence puisse s'en trouver entièrement investie. L'objectif, en conséquence, est davantage d'amener toutes les organisations à intégrer cette nouvelle dimension dans leurs programmes en même temps que de créer éventuellement les instruments spécifiques qui pourraient être requis au profit de telle ou telle action particulière. A cet égard, quelques carences ont, dès à présent, été mises en lumière : par exemple, l'absence d'une agence de l'énergie prenant pleinement en compte l'impact des politiques énergétiques sur l'environnement et plus spécialement sur le climat.

La Conférence de Rio pourrait aller

bien au-delà. On peut envisager, par exemple, une transformation du Conseil de Sécurité, ou la création d'une Haute Autorité mondiale permanente (Le Conseil de la Terre ?) ayant la responsabilité du maintien des grands équilibres planétaires, le maintien de la paix éventuellement mis à part, ou encore la réunion régulière de Chefs d'Etat à tour de rôle choisis par régions, en évitant la tentation d'un « G170 » trop lourd.

Nul doute également que l'on encouragera les regroupements volontaires entre régions — ou « écorégions » — ayant en commun d'identiques problèmes d'éco-développement liés, par exemple, aux montagnes, aux déserts, aux mers...

On voit déjà, dans la pratique, des coopérations se nouer de la sorte en Méditerranée et dans la Baltique, autour du Danube et du Sahel ou encore de l'Arctique et des Caraïbes.

Enfin, d'une gestion adéquate de la planète impliquant nécessairement une fonction d'anticipation et de prospective, on peut penser que l'idée d'une Assemblée de Sages ou d'une autorité scientifique, ou encore d'un conseil plus large — au sein de laquelle seraient représentés l'ensemble des partenaires de la société civile — pourrait être constitué pour assurer un suivi de l'état du monde et jouer un rôle d'alerte sur les grandes tendances d'évolution, les enjeux majeurs qui y sont liés et saisir, à défaut sensibiliser, les agences spécialisées sur les actions à entreprendre. Toutes ces questions ont été débattues par la Conférence tenue à l'invitation du Président de la République française à Paris au mois de décembre au cours de laquelle mille ONG ont évoqué la possibilité de

créer une telle Haute Autorité mondiale, et un « Conseil des Citoyens du Monde ».

Environnement et développement

En 1972 déjà, l'environnement était, pour les plus lucides, indissociable des problèmes de développement. Ainsi, dans la célèbre mais peu connue réunion de Founex (Suisse) tenue en 1971, les participants avaient très expressément refusé de faire de l'environnement un domaine à part et affirmé la nécessité de l'appréhender d'une manière globale, transversale à l'ensemble des problèmes de développement économique et social.

S'il est vrai, qu'à l'époque, la protection de l'environnement était un peu conçue comme un supplément que pouvaient se payer les pays riches, elle a été perçue comme superflue, accessoire, par les pays en développement confrontés à des problèmes jugés beaucoup plus immédiats de satisfaction des besoins de base. Cette façon de raisonner est aujourd'hui largement dépassée. On ne saurait se satisfaire de l'adjonction, après coup, d'un pot catalytique à l'arrière d'une voiture haut de gamme. L'objectif est bien d'intégrer la protection de l'environnement à tous les niveaux de la réflexion et des stratégies de développement. Bref, ne point en faire un gadget réservé aux sociétés nanties mais bien un impératif à prendre en compte pour assurer la survie.

Nul doute cependant que la réconciliation de l'environnement et du développement n'ira pas de soi à Rio. Certains chercheront incontestablement à

faire de cette conférence une rencontre portant strictement sur l'écologie militante. Mais d'autres certainement ne manqueront pas de souligner que cette conférence constitue une occasion unique pour approfondir le concept de « développement durable » largement médiatisé par le rapport de la Commission que présidait Madame Bruntland¹ qui a eu, au moins, le mérite d'inverser l'ordre habituel des facteurs en affirmant que l'environnement constituait une des dimensions clefs du développement et non pas un de ses aspects accessoires.

Pour une approche globale des problèmes planétaires.

Une des questions clefs est de savoir si, au cours de la Conférence de Rio de Janeiro, au-delà de l'indispensable débat nécessaire sur tel ou tel problème écologique particulier, les participants réussiront à dépasser l'approche sectorielle des problèmes (les changements climatiques, les politiques énergétiques, la protection des ressources en eau douce, la désertification, la conservation de la diversité biologique, la gestion des déchets...) pour définir une approche globale de ces problèmes qui, à l'évidence, sont intimement liés.

Les trente fonctionnaires travaillant au quartier général de la CNUED, à Conches, près de Genève en Suisse, ont

vivement conscience du danger inhérent à la segmentation des problèmes tels qu'ils ont été définis par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans leur mandat (océans, sols, climats, forêts, etc.) et ils s'emploient à souligner les interdépendances qui les lient et qui font toute l'originalité, la complexité de la problématique environnement-développement. La réunion « Founex II », qui s'est tenue à La Haye fin novembre, a donné ainsi très clairement pour objectif d'explorer les relations entre économie et environnement en partant d'approches plus systématiques.

Mais il est clair que les funestes habitudes acquises, consistant à saucissonner les problèmes (tel qu'on nous l'a enseigné à l'Université) constitueront un obstacle réel, de nature culturelle, à l'approche intégrative globale qui s'impose pour que la Conférence de Rio s'attaque réellement aux enjeux majeurs auxquels nous sommes confrontés.

Les résultats de Rio

La Conférence de Rio, comme toute les manifestations du genre, donnera lieu à de grandes envolées, des déclarations. Il en faut. La conférence doit produire une « Charte de la Terre » dont l'énoncé devra être aussi court que percutant, à partir des textes qui ont donné lieu à trois mois complets

de réunions préparatoires avec les délégations des 170 pays du monde et qui ont abouti à 120 pages un peu désordonnées.

Les grandes conférences ont, en général, pour objectif de déboucher sur des conventions internationales. À Rio la récolte sera maigre. La lourdeur du processus d'élaboration de telles conventions exclut qu'en l'espace de douze jours des textes nouveaux puissent être mis au point. On ne pourra ramasser que le fruit des efforts déjà engagés. Or, une seule convention sans doute sera prête : celle sur les climats et les gaz à effets de serre (ou, en tous cas le CO₂, malgré les regrets américains de ne pas y avoir ajouté le méthane). Par contre, à mesure que les mois passent, se dissipe l'espoir de voir être adoptées deux autres conventions qui étaient envisagées, celle sur la biodiversité et celle sur la forêt.

Alors, certains mal informés, se demandent quel sera le contenu de la Conférence de Rio. C'est ne pas connaître l'effort entrepris dans ce qui s'appelle « Action 21 », un document de mille pages qui aura été revu pendant plus de trois mois en quatre séances préparatoires entre les délégations des 170 Etats. Sous le titre « Action 21 », seront regroupées des recommandations aux Etats et aux institutions internationales sur les problèmes actuels et à venir en matière d'environnement, leurs relations avec les problèmes de développement, mais aussi des engagements concrets en faveur de telle ou telle action souscrits par la communauté mondiale dans son ensemble. Peut-être aussi proposera-t-on des outils précis, par exemple pour les transferts de technologie.

Tout en ouvrant sur le XXI^e siècle

(qui explique le nom d'Action 21), il ne faut pas s'attendre à ce que la Conférence de Rio ait un caractère scientifiquement prospectif et qu'elle donne lieu aux intenses débats que l'on pourrait souhaiter sur les futurs possibles de la planète à long terme. Maurice Strong sera sans doute le premier à le regretter lui qui, en 1970, travaillait déjà à l'horizon 2050 dans le cadre d'un exercice du Hudson Institute qui portait sur le futur des quatre-vingts prochaines années... Seules les projections démographiques donneront peut-être lieu à examen sur tout le siècle, tant la croissance de la population mondiale constitue une contrainte importante par rapport à tout programme en matière d'environnement et de développement.

Espérons, toutefois, que dans le document « Action 21 » des engagements précis seront pris à l'horizon 2000, 2010, voire 2025 et que seront assemblés les ingrédients nécessaires, d'une part pour un débat qui se doit d'être permanent sur l'avenir de la planète, d'autre part pour la définition d'engagements précis en espérant que ceux-ci seront assortis des moyens adéquats pour qu'ils ne restent point à l'état de déclarations d'intention ou de recommandations aux Gouvernements.

Une conférence qui mobilise la société civile

La Conférence de Rio de Janeiro réunira plus de 20 000 personnes, un véritable record du monde ! Les « officiels » seront dans les murs bien gardés de « Rio Centro » à vingt kilomètres du centre de la ville d'où viendront par soixante hélicoptères (apoca-

1. M^{me} Gro Bruntland est actuellement Premier Ministre de la Norvège. Le rapport « Notre avenir à tous » a été publié aux « Editions du Fleuve » et aux Publications du Québec en mai 1988. Des extraits ont été publiés par le MNLE. *Futuribles* en a publié une critique sous la plume de Brice Lalonde et d'Ignacy Sachs dans son numéro 119 « Notre avenir à tous. Notes critiques sur le rapport Bruntland ».

lype now ?) plus de 100 Chefs d'Etat et de Gouvernement. 2 000 journalistes y sont attendus.

Les autres, des élus, des autorités locales, des chefs d'entreprise, des Organisations Non Gouvernementales du Nord et du Sud, des représentants de Chambre de Commerce, de Syndicats... Au total, quelque 15 000 personnes seront, pour une grande part, logées autour du quartier de l'Hôtel Gloria. Ils constitueront « l'off Rio » et seront reliés à la Conférence par les canaux de plusieurs chaînes de télévisions dont se priveront les habitants. A « Rio Centro » même, à côté des salles dévolues aux séances plénières et aux travaux des commissions, est envisagée une salle « Action 21 » où viendraient se prononcer ceux qui sont prêts à annoncer « des engagements pour le XXI^e siècle ». Douze demi-journées seraient ainsi consacrées par exemple aux responsables des villes, aux industriels, aux syndicats... qui viendraient exprimer leurs intentions, leurs volontés. Ainsi, une communauté (par exemple, les 47 pays francophones) pourra annoncer la mise en place, en son sein, d'un outil nouveau de coopération (exemple, un bon système de transfert de technologies). Un ensemble de villes du Nord pourra décider de prendre en charge des équipements de villes du Sud ; des entreprises, d'affecter une part de leurs bénéfices à la protection de l'environnement... On imagine une sorte de « téléthon » d'un nouveau genre.

La salle plénière, elle, sera réservée aux engagements qui requièrent le consensus des 170 Etats, avec l'espoir, là aussi, que collectivement se formuleront des actions concrètes à entreprendre.

La pauvreté

Nous l'avons déjà souligné, la protection de l'environnement ne constitue pas un « plus » pour société nantie, mais bien un impératif commun à l'ensemble des sociétés. Cela dit, il est clair que la pire des atteintes — plus encore que certaines pollutions physiques — est bien la pauvreté et que celle-ci, explicitement pour une fois, sera au cœur des débats au sein de la Conférence de Rio.

Plus d'un milliard de personnes vivent aujourd'hui en-dessous du seuil de pauvreté ; 2 à 3 milliards n'ont pas d'accès direct à l'eau ; 2 milliards et demi n'ont que le bois de feu comme source d'énergie ; plus de 150 millions d'enfants sont mal nourris et 4 millions meurent chaque année de maladies dues à l'eau ; près de 2 milliards de citadins n'ont aucun service d'eau ou d'assainissement dans leur habitat et près de 2 milliards ne savent ni lire ni écrire.

Les chiffres en jeu sont donc tout à fait considérables et la Conférence de Rio ne saurait les éluder. Tout au contraire, l'indispensable réflexion sur l'élaboration de stratégies alternatives de développement, avec tout ce qu'elles impliquent en termes de redistribution des richesses, monétarisées et non monétarisées, de politiques en matière de santé et de logements, d'éducation et d'emplois, devraient logiquement être au cœur du débat.

Les ONG à coup sûr, après leur conférence à Paris, insisteront sur ces aspects et les participants, parfois hélas peu préparés, examineront comment, au-delà des grandes résolutions qui pourraient être adoptées à l'échelle planétaire, l'adoption de stratégies de

développement adaptées au plan local permettrait de mieux répondre aux besoins les plus élémentaires des populations, tout en sauvegardant les grands équilibres collectifs.

Ce débat soulève celui de l'instauration de nouveaux rapports Nord-Sud au sein desquels les facteurs de tensions, voire de conflits, n'ont d'égale que la nécessité d'un renouvellement profond des termes du dialogue indispensable.

La Conférence de Rio de Janeiro sera, avant tout, une conférence Nord-Sud dont, espérons-le, les deux hémisphères sortiront plus solidaires face aux défis qui menacent, non seulement l'écosystème, mais la survie même d'une grande partie de l'humanité.

Les délégués des pays en développement ne s'y trompent pas et guettent ceux du Nord au tournant : les pays industrialisés, eux-mêmes responsables de près des deux tiers de la pollution mondiale, feront-ils un effort, chez eux, pour réduire les gaz à effet de serre, éviter les gaspillages, revoir leurs modes de vie ? Seront-ils prêts à mobiliser des ressources supplémentaires pour aider les pays du Sud à se doter d'instruments de surveillance et de prévention, non seulement par rapport aux problèmes planétaires, mais aussi comme instruments d'élaboration de politiques adaptées aux plans local, national et régional ? On a beaucoup disserté, depuis longtemps, sur la notion de transfert, mais ira-t-on plus loin pour réduire, par exemple, effectivement les barrières en matière d'information, de brevets, de diffusion des technologies nouvelles ?

Le Nord acceptera-t-il un changement des règles du jeu du commerce international ? Nul doute, par exemple,

que les négociations au sein du GATT et de l'Uruguay Round seront, elles aussi, « revisitées », tout comme la détérioration des termes de l'échange, le yoyo des cours ou l'effondrement des prix des matières premières agricoles et « naturelles » entre autres.

Les pays du Nord seront-ils prêts à revoir substantiellement la charge de la dette dont les effets sont désastreux parce que les pays très endettés sont contraints de prélever sur leur capital et, bien souvent, sur leur patrimoine de manière irréversible ? Les opérations de remise de dette pour les pays les moins avancés seront évidemment particulièrement importantes, mais on examinera aussi les opérations du type « échange dette-nature » et toutes les autres mesures, petites ou grandes, qui permettraient d'inverser un flux financier aujourd'hui à l'avantage des pays industrialisés. Car l'aide au développement accordée par le Nord est oblitérée, et bien au-delà depuis 1983, par l'hémorragie des pays du Sud. Cette question elle-même devra être débattue, des pistes pour l'action défrichées, peut-être même des résolutions clairement adoptées.

Ces questions, à l'évidence, ne pourront être résolues sans que soit posé le problème du pouvoir et de la souveraineté, de l'interprétation, des vertus et des limites attribuées à ces concepts tels que le « droit d'ingérence » et la « conditionnalité » que certains manient sans précaution, ici, sans bon sens et parfois sans pudeur.

Bien entendu, il est beaucoup trop tôt, bien que la Conférence de Rio soit désormais très proche, pour émettre un diagnostic sur la bonne volonté des participants et, tout particulièrement,

Faire preuve d'inventivité et de générosité

Au cours d'une récente réunion au sein de l'OCDE, le Ministre italien de l'environnement, Monsieur G. Ruffolo déclarait notamment :

« Les pays occidentaux doivent définir le plus clairement et concrètement possible la position et les engagements communs qu'ils seront disposés à prendre lors de la CNUED.

La position de ma délégation peut se résumer ainsi :

1. Le problème des ressources financières et de la coopération technologique seront les deux questions essentielles. Je suis convaincu qu'il est indispensable de trouver les voies et moyens adéquats pour accroître notre assistance aux pays en développement et aux économies en transition. En l'absence d'un tel engagement, il serait exclu de pouvoir compter réellement sur leur concours dans la résolution des problèmes globaux d'environnement.

2. Pour drainer de telles ressources additionnelles, plusieurs solutions novatrices sont possibles et envisageables, en particulier l'adoption de mesures d'ordre économique et fiscal, l'instauration de taxes écologiques par exemple.

3. Si nous étions disposés à consacrer une partie des revenus provenant de telles taxes en faveur de l'aide financière et technologique pour aider les pays en transition ou en détresse, alors nous pourrions faire valoir le fait que nous contribuons réellement à la solution du problème et serions en droit de demander à ces pays qu'ils fassent également un effort ».

Le Ministre Ruffolo citait notamment deux mesures possibles :

« a) L'instauration d'une taxe sur les émissions de gaz à effet de serre dont le revenu pourrait atteindre plus de 60 millions de dollars par an dans les seuls pays de la CEE. Si tous les pays de l'OCDE étaient disposés à prendre un engagement identique, nous devrions être capables, premièrement d'augmenter l'aide publique au développement au niveau de 0,70 % de nos PNB (objectif affirmé par les pays mêmes de l'OCDE depuis vingt ans), deuxièmement d'augmenter notre aide en matière de protection de l'environnement en faveur des PED, enfin de résoudre le problème de la pollution engendré par ces gaz, d'améliorer notre efficacité énergétique et d'accroître les transferts de technologies.

b) Il n'est pas nécessaire de réunir d'immenses financements pour accroître notre aide en matière d'environnement et de développement. Imaginons qu'un pays en développement B demande à un pays industrialisé A une subvention de 1 milliard de dollars pour financer un projet d'investissement en faveur de l'environnement. Le pays A, à défaut d'apporter le financement correspondant, pourrait verser 100 millions de dollars par an pendant dix ans au pays B pour lui permettre de rembourser le prêt et les intérêts d'un emprunt d'un milliard contracté auprès des instances financières internationales.

Il faut faire preuve d'imagination et inventer des dispositifs financiers nouveaux pour accroître les ressources disponibles — concluait le Ministre Ruffolo — faute de quoi nous n'avancerons pas ».

Extrait du discours du Ministre italien de l'environnement à la conférence de l'OCDE sur l'environnement et le développement, novembre 1991

l'esprit de tolérance, de solidarité, voire de générosité dont pourront faire preuve les pays les plus nantis. Maurice Strong a dit sur ces derniers, en décembre 1991 à l'OCDE qu'ils réu-

nit, que jamais depuis trente ans ils ne s'étaient sentis plus pauvres.

Il est clair que les Etats abattront leurs cartes à la dernière minute. Le Japon, par exemple, murmure-t-on, pourrait

Les enjeux du Sommet Planète Terre

faire un don de 12 à 18 milliards de dollars pour jeter les bases d'un fonds d'action mondial. Une telle offre, bien entendu, changerait le comportement des parties en présence. L'Europe communautaire cherche encore, pour sa part, comment elle pourrait affirmer son rôle dans ce concert des nations de la planète. Certains songent à lancer l'idée d'une « redevance mondiale » qui, chez elle, prend lentement le chemin d'une taxe sur l'énergie fossile (cf. encadré page précédente) et dont les

ressources pourraient être partagées avec le Sud.

Les jeux demeurent très ouverts. Grande toutefois est la responsabilité de chacun de faire preuve, à l'orée du sommet planétaire, de créativité et de tolérance. L'objectif, ne nous le cachons pas, étant bel et bien de définir à Rio des stratégies de développement pour le XXI^e siècle propres à concilier les hommes entre eux dans une nouvelle alliance avec les ressources et les éléments, c'est-à-dire avec la planète.
