

Au lendemain du Sommet de Rio

par Serge ANTOINE, Ancien conseiller de Maurice STRONG

*Pour juger du Sommet,
Serge Antoine rappelle quel
était le mandat de la
CNUED.*

Le mandat de la CNUED (Commission des Nations-Unies pour l'Environnement et le Développement) a été donné par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 20 décembre 1988 et le 22 décembre 1989 (Résolution 44228). Les volets qu'elle a demandé d'ouvrir ne couvrent pas tout l'éventail dont certains se réclament pour évoquer les acquis et les manques. Ce qu'on ne trouve pas dans la Conférence de Rio : la question de la population, par exemple, ou encore celle de la ville (où pourtant, en l'an 2000, vivront plus de 50 % des habitants de la planète) ; et ce que l'on trouve : l'atmosphère, les climats, l'ozone, l'eau douce, les mers et océans, les sols, la santé humaine, la pauvreté.

Depuis le mandat donné, quatre années ont passé. Cinquante mois bien plus remplis que pour toute autre Conférence mondiale. Au plan officiel, quatre réunions préparatoires, de trois mois en tout, dites PREPCOM, ont permis à 178 délégations, dont certaines composées de plus de 50 diplomates et experts, d'adopter, au mot près et à l'unanimité, tous les textes de Rio. Hors les tribunes officielles, des centaines de milliers d'associations, d'élus, de groupements de citoyens ont milité pour le succès de Rio et mis en lui tous leurs espoirs. Ceci est l'une des caractéristiques de ce sommet mondial : sa base est large, très large.

Quant au Sommet de Rio lui-même, en tant qu'événement, disons que ce fut la plus importante conférence mondiale à ce jour : 4000 délégués de tous les pays du monde, quelque 120 chefs d'Etat ou de gouvernement, 9000 journalistes, 760 organisations non gouvernementales réunies en forum parallèle et portées par un large mouvement civique.

L'Agenda 21

Cette Conférence a produit un "Agenda 21" (ou "Programme pour le XXI^e siècle") de 800 pages couvrant 135 programmes (le logement, les transports, l'eau, etc...) qui contient des principes, des orientations et des engagements interpellant les organisations internationales, les Etats, les sociétés civiles ; une "déclaration générale" de 27 principes qui s'ajoutent à ceux pris en 1972 par la Conférence de Stockholm, une convention sur les climats et l'effet de serre, signée par 156 Etats, une autre convention

sur la biodiversité signée par autant d'Etats (sauf les Etats-Unis) : deux textes enfin dont l'un sur la forêt, texte attendu, l'autre sur les déserts, non prévu au programme et qui est un "plus" ; ce dernier donne un exemple de l'effet de ces résolutions: il ouvre sur une convention mondiale dont la mise au calendrier international déjà décidée permettra sans doute de mobiliser des crédits tels que ceux de la Banque Mondiale et de renforcer la solidarité mondiale sur ce thème.

Les «manques» du Sommet

Bien sûr, ce Sommet de Rio a, comme toutes les conférences mondiales, des défauts, des ombres, des passifs. Il faut en parler car rien n'est pire, même pour les bonnes choses, de les parer d'excellence absolue.

D'abord il me semble que cette Conférence n'a pas eu le temps de travailler sur le très long terme. Malgré son titre de Premier Sommet du XXI^e siècle, elle a peu fait de prospective et n'a guère dépassé les horizons 2000 et 2010. Elle n'a pas pu totalement - deuxième point - compenser certains handicaps du Sud pour ce genre de réunions : un seul exemple, les ONG du Sud présentes formaient 32 % de l'ensemble; celles du Nord 68 %. Troisième point, on a regretté que la Conférence n'ait pas travaillé sur les institutions de Bretton Woods, le GATT par exemple; est-ce là qu'on pouvait évoquer leurs attributions ou encore, par exemple, prendre des décisions de remise de dette, qui relèvent du Club de Paris ?

On peut, par contre, à juste titre, déplorer l'insuffisance des engagements financiers ; quelques rares interventions ont eu lieu pour évoquer le problème du financement des Nations-Unies ou suggérer une "écotaxe" ou, mieux, une redevance mondiale ; certains ont profité de la conjoncture pour parler de désarmement, de reconversions et de redéploiements. Mais ce ne fut qu'un premier signal. Et il est vrai que les engagements précis ne dépassent pas les 2 milliards de dollars annuels additionnels en référence aux 70 jugés utiles pour la coopération internationale, sur la base de documents de comptabilité qui demeurent bien frustes. Certains ont relevé les envolées ou périphrases des leaders nationaux, plus silencieux ou moins précis sur les engagements financiers. Comme toujours dans ce type de Conférence, on privilégie les objectifs d'avenir par rapport aux moyens que l'on prend pour y parvenir. On privilégie l'état souhaitable, le "synchronique" par rapport au "diachronique", c'est à dire aux chemine-ments qui séparent le "maintenant" de l'étape suivante.

Certains enfin (les impatients du "gouvernement mondial") ont regretté que l'on jette à Rio les bases d'un droit international sans sanction et sans Cour de Justice et, d'une manière générale, ils ont estimé que les obligations de l'Agenda 21 et des conventions sont bien trop vagues. Cette appréciation vient de ceux qui ne mesurent pas les effets en chaîne de la succession des réunions internationales et, ici, de l'"effet de Rio".

Voilà pour les ombres ou les regrets.

Mais le Sommet de Rio est une fantastique réussite; la Conférence a répondu bien au-delà des attentes de la Résolution 44228 des Nations-Unies qui a constitué le germe de cette Conférence.

Les espoirs du Sommet

Malgré les Cassandre, elle n'a pas connu de conflit majeur et encore moins de rupture entre le Nord et le Sud, à laquelle beaucoup de médias s'attendaient. Au contraire, elle a révélé que les relations Nord-Sud allaient être, désormais, le fondement de toute action internationale.

Cette Conférence aura marqué le début de l'ère planétaire, tout autant que le premier homme sur la lune. On ne pourra plus parler d'action internationale, nationale, même régionale ou locale, sans se référer à ce qui est l'avènement d'une gestion planétaire. Le gouvernement mondial, s'il naît un jour, y trouvera ses racines. Mais en tout cas, le système de gestion mondiale, qui est déjà une nécessité, y trouve son acte de naissance. Certes, des éléments étaient déjà en place pour des sujets spécialisés : la sécurité, l'espace, le droit de la mer. Mais pour la première fois, on les relie en "système".

Par dessus tout, cette Conférence a arrimé les concepts, les problématiques et - on peut l'espérer - les actions futures du développement et de l'environnement. Le Sommet de Rio est décisif par lui-même; il a ouvert une nouvelle ère pour le développement et pour l'environnement, désormais indissociables. Il change, ce faisant, la définition de l'environnement qui n'est plus un "supplément d'âme" ou un "plus" pour pays riches, mais une clef pour le développement à long terme ; les ressources, les échanges, la division du travail, la démographie, sont désormais plus que des points de passage : ce sont des vecteurs de croisement entre environnement et développement Et la pauvreté, qui concerne plus de deux milliards d'hommes, est au cœur des deux et ne peut plus être ignorée, à l'avenir.

Enfin Rio est un considérable moteur; par son existence même, par son niveau de participation, par ses engagements "à effet gigogne", il a créé une dynamique considérable. Rio a été une énorme machine à entraînements multiples plus encore qu'un lieu, un moment, une fabrique de produits finis.

Tout commence

Rien n'est fini, tout commence. A tel point qu'on pourrait dire qu'il ne faut rien attendre de Rio. Rio ne se commémore pas. Il se cultive. Nous avons tout à faire : rien à célébrer. Rio se jugera dans cinq ans, dans dix ans, dans cinquante ans, à ses fruits.

De Stockholm à Rio

La conférence de Stockholm en 1972 a mis l'environnement à l'ordre du jour international. Plus de 1400 représentants venus de 113 pays s'étaient rencontrés pour adopter le premier plan d'action mondial en faveur de l'environnement, fournissant ainsi un cadre politique commun à la première génération d'action environnementale pour les années 70 et 80.

Dix ans plus tard, les espoirs et les promesses de Stockholm ne sont pas toujours concrétisés. Les pays industrialisés en ont tiré quelques profits pour la qualité de l'eau et de l'air, le stockage des déchets... mais dans les pays en développement, la destruction se poursuit à grande échelle.

Vingt ans plus tard, les dirigeants du monde vont se retrouver à Rio à l'occasion de la conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, le "sommet de la Terre".

Objectif : intégrer l'environnement au cœur du processus de décision et de développement du 21^e siècle. D'après un sondage récent de l'ONU, l'opinion publique fait de cet enjeu au Nord comme au Sud un des défis du siècle à venir.

Les états devraient y adopter "une charte de la Terre" contenant le code de conduite des nations, "l'Agenda 21", sorte de planning d'action, la rédaction des conventions sur le changement climatique et la protection de la biodiversité, la transformation et le renforcement des institutions afin que puissent être appliquées ces mesures.

Pour parvenir à ces objectifs, la commission des Nations-Unies s'est largement appuyée sur les organisations non gouvernementales. Multipliant consultations, séminaires et expertises, elle compte sur leur soutien à Rio.

Selon que nous soyons optimistes, c'est à dire convaincus que l'avenir n'est pas rose mais qu'on peut en changer le cours, ou pessimistes, c'est à dire qu'on voit l'avenir en noir et que les faits nous donnent plus tard raison, on aura un jugement différent sur la Conférence de Rio.

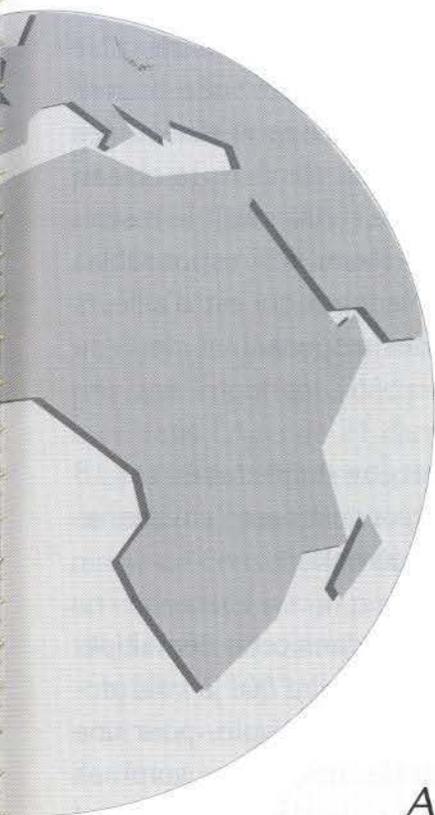
Mais l'important, encore une fois, n'est pas de juger mais d'avancer. Avancer avec un tableau global de la planète qu'il fallait bien faire et regarder, en présence de la société politique, en ne se contentant pas de lire une fois par an et en silence les rapports de la Banque Mondiale, du World

Watch Institute ou du World Resources Institute sur l'état de la planète.

Avancer en surmontant les incertitudes scientifiques qui seront de plus en plus le lot commun des sociétés et des gouvernements de demain. La Déclaration de Rio a d'ailleurs repris, à l'intention des paresseux ou des adeptes du "wait and see", le principe de "précaution" qui appelle à l'action en cas de doute : ce qui n'est pas inutile pour l'ozone ou même pour les climats.

.../...

(à suivre chap. II)



Au lendemain du Sommet de Rio

suite du Chapitre I

*Autre partenaire
identifié par Serge Antoine,
les entreprises. Nouvel acteur
participant et non plus seule-
ment accusé, elles modifient
l'approche économique
des questions environne-
mentales.*

(.../...) Les entreprises ont été plus présentes à Rio qu'à Stockholm et l'on peut dire que leur ouverture aux préceptes du développement durable et de l'environnement est de plus en plus grande chaque année. Bien sûr, la route est longue. Si certaines entreprises ont déjà réexaminé avec sérieux leur action à la lumière de l'éco-économie, il en existe d'autres qui le font seulement pour se donner une image verte ou d'autres encore dont l'environnement est le métier. Mais le mouvement est en marche. L'important n'est pas le bilan : c'est le mouvement.

Les préceptes de l'Agenda 21 fournissent de nombreuses pistes pour l'engagement des entreprises : économies d'énergie, recyclage, aide aux transferts de technologie, codes de conduite clairs et affichés. Il leur est demandé, par exemple - et ceci serait, à soi seul, une révolution -, de publier chaque année non seulement leurs bilans financiers mais aussi leur bilan au regard du respect de l'environnement et du développement durable.

L'après Rio doit consister d'abord à mieux diffuser rapidement ce qui est demandé : il n'est pas nécessaire de réécrire un nouveau livre après ceux de M. Schmidt Heiney et de la Chambre internationale de Commerce. Il faut prouver le mouvement en marchant, non avec toutes les entreprises du monde, mais avec celles qui se sont déjà engagées à respecter les décisions de Rio : 970 (dont 32 françaises) l'ont fait, au 1^{er} septembre 1992. C'est comme cela, avec les volontaires, que l'on conduira le mouvement par l'exemple et la contagion. Ce même principe du volontariat, nous le retrouverons pour les responsables des villes.

Les régions, les villes, les autorités décentralisées

René Dubos disait "think globally, act locally", et il avait raison : le souci planétaire pourrait, si on n'y prend garde, globaliser, centraliser et désincarner l'action : il peut aussi avoir des effets pervers pour l'opinion qui démissionne de sa responsabilisation à partir du moment où les choses se passent au-dessus de sa tête. **Le souci de la planète ne se cultive pas *per se* : il n'y aura pas ici de culture sans sol. On ne sait pas faire. L'environnement se décline *in situ*.**

Le premier niveau d'embrayage est celui des régions du monde, des grandes régions. L'Agenda 21 s'y réfère, ici ou là, et plus de 40 chefs d'Etat ont évoqué la nécessité de la coopération régionale.

Méditerranée, Pacifique, Sahel, Caraïbes, régions de montagne, il s'agit là non des régions au sens classique pour l'ONU qui, en fait, sont des continents, mais des "écorégions" qui ont en commun des conditions géographiques, écologiques. Ces "écorégions" de voisinage permettent de fixer en commun des objectifs, d'affiner la surveillance et de développer des solidarités. Aujourd'hui les structures internationales ne leur accordent pas suffisamment d'importance : il serait très utile d'encourager cet échelon, un peu à la manière dont le PNUE a ouvert la voie avec ses "programmes de mers régionales". Une vingtaine d'écorégions du monde pourraient être les pilotes de l'action planétaire. Dans chaque écorégion, autour d'une volonté des Etats riverains,

des forces vives et des institutions peuvent se brancher et engager une véritable synergie. C'est le cas, par exemple, pour les banques internationales et régionales : en Méditerranée, où on assiste à cette conjonction, depuis trois ans, avec la Banque Mondiale et la Banque européenne d'investissement. C'est le cas aussi pour des composantes professionnelles de la société civile qui peuvent utilement se constituer en "réseaux". En Méditerranée encore (puisque nous y sommes), on citera le réseau des 100 sites du patrimoine méditerranéen, le réseau des Chambres de Commerce (l'Ascame), le réseau des villes (MED Cités), le réseau des responsables de parcs et de réserves (Medpan) qui est d'ailleurs né à Monaco, le réseau des responsables de l'eau (IME).

La Méditerranée pourrait être érigée, avec ses 18 Etats riverains, comme région test pour l'environnement et le développement durable.

Je mets beaucoup d'espoir dans cette démultiplication régionale de l'effort planétaire que je vois progresser d'année en année. Par exemple, pour une autre "écorégion" du monde, nous nous sommes particulièrement réjouis de ce que l'effet du Sommet de Rio ait pleinement joué par anticipation pour le Sahel et les régions à risque de désertification. 22 pays ont, à Paris, en mai 1992, signé un accord qui fera sûrement avancer les choses et qui est un bon exemple de coopération écorégionale.

Et puis il y a les villes (auxquelles j'ai consacré beaucoup d'attention) et dont quelques responsables ont donné beaucoup de leur temps avant Rio, à Montréal, à Berlin, à Curitiba, et à Rio même pour que le Sommet réintègre à la fois la dimension urbaine et les pouvoirs locaux qui n'étaient pas expressément mentionnés dans le mandat confié à la CNUED. Quelques 300 maires de villes ont pu non seulement être présents, mais s'engager.

Les responsables des villes et agglomérations, mais aussi des communautés rurales, qui sont ensemble, sans doute de l'ordre de 2 à 3 millions d'unités géographiques dans le monde, sont des partenaires tout à fait essentiels pour l'après Rio.

Ces acteurs sont près du terrain et n'oublions pas qu'en l'an 2000 précisément les urbains commenceront, dans le monde, à représenter plus de 50 % de la population. Ils sont d'autant plus importants qu'au quotidien ils sont confrontés à la fois aux problèmes de développement et aux problèmes d'environnement et qu'ils ne peuvent les séparer.

Ils ont été épaulés par les principales organisations des pouvoirs locaux au niveau mondial qui sont réunies pendant deux ans avant Rio ; il s'agit principalement de I.U.L.A., de la Fédération Mondiale des Cités Unies, de l'Association des Maires des Grandes Villes du Monde, de Métropolis.

Maires et associations ont, à Curitiba, au Brésil, pris une importante décision reprise à Rio : confirmée dans l'Agenda 21 dans son chapitre 28 :

a) D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité ;

b) D'ici à 1993, la communauté internationale devrait lancer un mécanisme de concertation en vue de développer la coopération technique entre les collectivités locales ;

c) D'ici à 1994, les représentants des associations de municipalités et d'autres collectivités locales devraient développer leur coopération et leur coordination afin de renforcer l'échange d'informations et de données d'expérience entre les collectivités locales ;

d) Les collectivités locales de tous les pays devraient être encouragées dans l'exécution et le suivi de programmes visant à assurer la représentation des femmes et des jeunes dans le processus de prise de décisions, de planification et d'exécution.

Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité".

Voilà ce qui est écrit dans l'Agenda 21. Mais l'essentiel est de passer de l'Agenda aux actes. C'est pourquoi les associations internationales de niveau mondial et les principales associations régionales doivent continuer à travailler ensemble. Il est très encourageant à cet égard, en reliant ce que je dis

maintenant à ce que j'ai dit sur les régions, de voir que l'on peut prendre appui sur des associations régionales des villes : elles existent pour l'Europe, pour les pays francophones, pour les villes arabes, et, depuis deux ans, pour la Méditerranée. **Ces associations régionales sont essentielles car je pense, quant à moi, que l'on avancera plus vite à l'échelon régional qu'à l'échelon planétaire.**

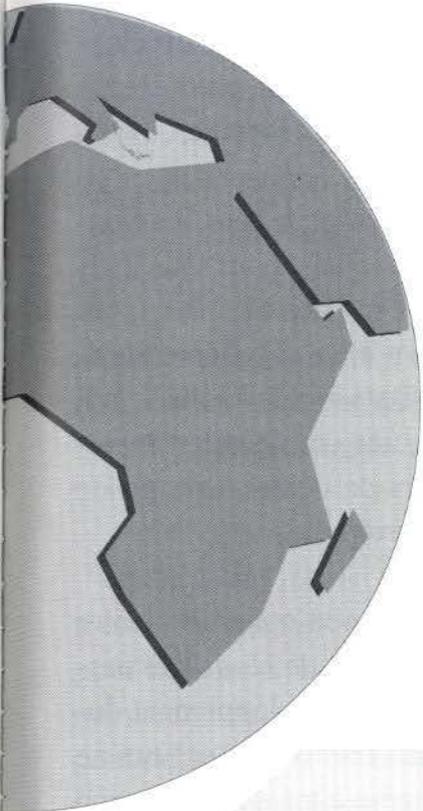
Mais les pouvoirs locaux auront d'abord à s'engager chez eux sur la voie d'Agenda 21 locaux, c'est à dire de préparer et d'adopter des programmes municipaux, à 5 ou 10 ans, de développement durable.

Ces programmes, si l'on veut qu'ils soient concrets, doivent porter sur des objectifs fixés par les pouvoirs locaux eux-mêmes avec ambition mais en fonction des conditions et des possibilités locales réelles. Les responsables des villes pourraient ouvrir, tous, les mêmes chapitres mais détermineraient eux-mêmes les rythmes de leurs efforts et les dateraient. Ainsi l'on pourrait, en marchant, concilier la volonté commune, planétaire, et la diversité des situations. (Quel sens aurait un stéréotype obligatoire conduisant des villes à environnement totalement désertique à réaliser des espaces verts ou des villes où la bicyclette est reine à jouer le tout pour le tout avec des transports collectifs ?)

De tels engagements, ici schématisés, constituant des programmes municipaux d'environnement et de développement durable ne se feront pas tout seuls. Il n'y aura pas de germination spontanée. Il conviendrait que les Nations-Unies à travers les associations internationales des villes et à travers les associations régionales fassent appel à quelque 100 villes de type différent, de taille différente et choisies dans les grandes régions du monde pour qu'elles se portent volontaires et réussissent, en un ou deux ans, à engager ces programmes en transparence et en bonne concertation avec les populations. Ce seraient des bancs d'essai pour le monde.

Pour les aider, une task-force au niveau des Nations-Unies pourrait utilement travailler sur les expériences possibles d'écodéveloppement, chapitre par chapitre, sur les coûts et avantages par type de situations. (.../...)

(suite Chap. III)



La famille des Nations-Unies

suite du Chapitre II

Dans les principales conséquences de Rio, Serge Antoine analyse les incidences de la rencontre sur la famille des Nations-Unies, nouveau partenaire de nouvelles relations.

La famille des Nations-Unies (institutions, programmes, organes) est celle à laquelle s'adresse environ un bon quart des propositions de la Conférence de Rio, regroupées sous le titre d'"Agenda 21". Et c'est heureux qu'il en soit ainsi car l'ensemble de ces institutions doit porter l'action internationale de développement et d'environnement. Et pas uniquement une seule : le PNUE (ou Programme des Nations-Unies pour l'Environnement) installé à Nairobi, mis en place en 1973 par Maurice Strong et dirigé depuis par le Dr Mostapha Tolba, certes il a un rôle éminent à jouer et le joue d'ailleurs (c'est à lui que l'on doit l'accord mondial sur l'arrêt des CFC et sur l'ozone à Montréal en 1990). Mais il y a aussi la FAO, l'OMS, le PNUD, la CNUCED, l'UNESCO, etc. Il est nécessaire que tous ces organes travaillent ensemble et davantage dans l'esprit du développement durable. Il est utile que, deux par deux, les organes se rapprochent comme ils l'ont fait, par exemple, pour les climats et l'effet de serre : le PNUE et l'OMM (dont un enfant commun est le GIEC (ou l'IPCC) groupe scientifique qui a nourri l'organe préparatoire de la convention sur l'effet de serre, présidé par Jacques Ripert.

Mais on doit aller plus loin à l'aube du 50^e anniversaire des Nations-Unies qui tombe en 1995 et revoir l'articulation de l'ensemble des institutions qui ont tendance (et c'est humain) à se comporter en entités autonomes. L'âge de la communication rapide devrait permettre d'accélérer l'interconnexion entre des entités géographiquement séparées (New York, Genève, Rome, Nairobi, etc). Mais il faudra la provoquer.

D'ores et déjà, M. Boutros Ghali a mis en place l'une des institutions décidées à Rio : la Commission pour le Développement Durable, appuyée par un comité d'experts de haut niveau. Il ne s'agit pas d'une institution spécialisée supplémentaire mais d'un organe préparant la coordination et la synthèse. Elle est essentielle si on l'engage dès le départ sur une bonne voie (voir page suivante).

Il faudra par exemple que cette Commission pour le Développement Durable, dont la première réunion se tiendra à New York en juin 1993, évite de passer tout en revue mais soit invitée à établir un programme d'entraînement, de cinq ans par exemple, en distribuant bien les rôles et en étant précis sur les objectifs à atteindre (et pas seulement sur les domaines) : il faut surtout qu'elle énonce clairement les moyens et les étapes de mise en œuvre de ce qu'elle propose.

Les gouvernements

Les 178 gouvernements d'Etats du monde (dont le nombre augmente chaque année, au fur et à mesure de la dislocation des grands empires) ont un rôle déterminant à jouer : je le chiffrerai à environ la moitié de ce qui est dit dans l'Agenda 21.

Il serait faux de croire que la planétarisation à laquelle on assiste diminue le rôle des Etats. Rio était d'ailleurs, ne l'oublions pas, une conférence d'Etats. Ce sont les Etats qui, dans les instances des Nations-Unies, jouent le rôle d'administrateurs. Ce sont les Etats qui, chez eux, assureront ou non la politique de développement durable.

Il serait trop long ici de décrire les domaines prioritaires confiés, pour une bonne part, aux Etats. Insistons plutôt sur les moyens que l'on a pour inciter les Etats à être, chez eux, plus actifs et à renforcer la prise en compte de l'environnement et du développement à la fois dans leur territoire de compétence mais aussi dans leurs actions internationales.

Commençons par l'action interne dans les frontières des pays : elle est essentielle pour tous mais plus particulièrement pour ceux des pays qui (pour plus de 50 %) ne pratiquent ni la déconcentration, ni la décentralisation. Les Etats font la loi, ils la font appliquer (même s'il y a là une considérable déperdition). Ils ont les pouvoirs de contrôle de police mais aussi d'incitation et d'exemple.

Mais ces Etats, pour la grande majorité d'entre eux, ne prennent pas le chemin de réussir le passage à l'"éco-économie" et au développement durable. Leurs ministères de l'environnement qui ne couvrent qu'une part du champ à travailler, sont trop faibles dans la plupart des cas.

Parlons plutôt d'avenir ; concernant la plupart des pays en développement en tout cas, deux propositions peuvent, ici, être faites :

- la création dans chaque Etat d'un groupe de réflexion sur le développement durable, placé auprès du Premier Ministre et prêt à proposer des stratégies évolutives entre maintenant et les dix prochaines années (approche diachronique) et non, comme on le fait trop souvent, un plan d'objectifs. Ces groupes de travail devraient inclure, dans leur mission, le réexamen des politiques de taxes et de subventions qui ne sont pas neutres et dont les effets se révèlent souvent pervers. Ils pourraient aussi travailler sur le financement des politiques d'environnement et de développement durable qui est loin d'être satisfaisant.

- l'élaboration d'un cahier d'action en faveur du développement durable établi en permanence, et pas seulement d'un rapport solennisé une fois par

an avec une grande publicité. Ce travail doit être fait sous l'autorité directe du Premier Ministre et non sous celle d'un seul ministre. Ce travail serait communiqué aux Nations-Unies et enrichirait la coopération internationale avec plus de sérieux que les rapports nationaux adressés au cours du premier semestre 1992 pour le Sommet de Rio. A la condition qu'on ait le courage de renvoyer leur copie aux Etats qui auraient simplement adressé un vernis autolaudatif.

Les gouvernements n'ont pas seulement un rôle actif sur leur territoire, ils participent à la vie internationale au travers des relations bilatérales et de l'action multilatérale.

Quant à leur rôle en matière d'accords bilatéraux, il est indispensable que les deux parties s'accordent pour engager un audit sur les priorités et les équipements choisis, depuis dix ans, par exemple, au regard des objectifs du développement durable et du respect de l'environnement. Un tel coup de projecteur est indispensable car les effets des accords bilatéraux sont, à notre connaissance, souvent peu ouverts à l'environnement ou au développement durable. Il n'y a aucune raison pour que les organismes tels que la Banque Mondiale fassent un examen de leur action et engagent des études d'impact et que la politique des échanges bilatéraux qui, en volume financier, est tout à fait importante (presque 90 % de l'action internationale) soit conçue avec peu d'attention à l'environnement et au bon développement. Peu nombreux sont les pays (les Etats-Unis le sont, par contre) attentifs à l'enjeu d'une révision des choix de la coopération bilatérale.

Poursuivons encore sur le bilatéral.

Les Etats doivent davantage relier leurs politiques bilatérales à leur politique internationale multilatérale. Ils doivent pratiquer ce que l'on appelle, en jargon diplomatique, le "multi-bi" et bien faire correspondre leurs actions bilatérales aux engagements globaux pris à l'échelle planétaire.

Disons, au passage, à ce propos, que Rio a dénoncé les tentations de "conditionnalité verte" et d'ingérence, c'est à dire d'interventions en tous genres, même médiatiques, sur ce qui se passe chez autrui et, ce, au nom d'un environnement mondial. Les Brésiliens en ont souffert, sur la forêt amazonienne. Des voix, mal informées souvent en Europe, n'ont pas perçu que les Brésiliens eux-mêmes étaient en train de faire leur mutation par rapport aux politiques menées il y a 10 ou 15 ans. L'ingérence humanitaire peut avoir un sens. L'ingérence verte, surtout sur les ressources, porte des germes de néocolonialisme.

La Conférence de Rio l'a dénoncé clairement ; le seul principe de Stockholm qui ait été mot à mot répété dans la Déclaration nouvelle est celui qui concerne la souveraineté nationale.

"Conformément à la Charte des Nations-Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources conformément à leurs propres politiques en matière d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de veiller à ce que les activités qui relèvent de leur compétence ou de leur pouvoir ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres Etats ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale."

Dans le cadre à la fois de l'action bilatérale et multilatérale, les Etats ont un rôle décisif à jouer dans l'ampleur et l'efficacité des politiques de solidarité Nord-Sud.

Ils peuvent et doivent exercer un rôle dans les procédures pratiques d'une politique de transferts de technologie et d'appui aux capacités propres de développement durable dans les pays qui, à cet égard, sont encore trop dépendants (c'est le "capacity-building"). Ils doivent aussi s'engager financièrement dans une voie à laquelle les Etats ont déjà souscrit il y a dix ans (mais sans la mettre en œuvre) et qui consiste à consacrer plus de 0,7 % du PNB à l'aide publique. Si tous les Etats du Nord le faisaient effec-

tivement, on disposerait dans les pays du Sud d'environ 65 milliards de dollars supplémentaires ; rappelons que la Conférence de Rio avait établi à 70 milliards de dollars les ressources nouvelles indispensables pour les 135 programmes chiffrés tant bien que mal de l'Agenda 21. Ce point est essentiel dans le succès ou l'échec de Rio.

Certains chefs d'Etats ont pris l'engagement, à Rio, d'atteindre le 0,7 % avant l'an 2000. De telles promesses, si elles étaient plus nombreuses, constitueraient la véritable décision financière de la Conférence et apporteraient une réponse à ceux qui ont regretté l'insuffisance des engagements pris par le Nord.

Ce point est tellement clef que ce sera l'un des mandats les plus précis à confier à la Commission du Développement durable. Elle devra suivre, jour après jour, les progrès des pays qui sont en-dessous de ce seuil, et ceux qui sont au-dessus.

Jusqu'ici les engagements des chefs d'Etat ou celui de leurs délégués à Rio se sont limités à environ 2

milliards de dollars supplémentaires qui, pour l'essentiel, transiteront par la Banque Mondiale et, en particulier, le FEM (GEF) que l'on peut espérer (et cela a été bien dit à Rio) voir réformer pour que les partenaires du Nord et du Sud soient bien autour de la même table et que l'on ait plus de transparence dans les projets soumis et retenus. Lorsque l'on fera la réforme, il sera utile de voir comment consacrer une petite part de l'aide sous forme concessionnelle pour la formulation de projets. Le vivier de bons projets est aujourd'hui insuffisant. Enfin, il conviendra, au fur et à mesure de l'augmentation des crédits, d'élargir le champ des domaines finançables : pour l'instant la mer et les eaux internationales, les climats et l'effet de serre, les CFC et l'ozone, la biodiversité, auxquels s'ajoutera, d'ici deux ans sans doute, la désertification.

(.../...)

(suite chapitre IV)

CONSEIL DE L'EUROPE : LA CONFÉRENCE PERMANENTE ET UN NOUVEL ÉLAN POUR LES RELATIONS NORD/SUD

La Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) est l'entité qui, au sein du Conseil de l'Europe, réunit régulièrement les dirigeants des collectivités locales et régionales des 27 pays membres pour débattre de questions d'intérêt commun et, si possible, définir un consensus sur les problèmes qui se posent à ce niveau de gouvernement en Europe. Les 18 et 19 novembre 1992, la CPLRE a organisé à Paris un séminaire sur le thème : "l'interdépendance Nord-Sud et la coopération décentralisée : la contribution des associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux".

Ce séminaire a également souligné la nouvelle dimension acquise par les pouvoirs locaux dans le partenariat Nord-Sud à la suite de la CNUED. Les participants ont approuvé le fait que les associations internationales de collectivités locales aient su conjuguer efficacement leurs efforts pour jouer un rôle véritable dans cette Conférence et ont noté avec satisfaction que ce type d'action devait se poursuivre dans la phase de suivi.

Ils ont également pris note de la Charte de Berlin, publiée par la "Conférence Nord-Sud", organisée par "Villes et Développement" du 14 au 17 octobre 1992 avec le soutien du Centre Nord-Sud. Il ont estimé que cette Charte et le Plan d'action complémentaire actuellement en préparation fourniraient des lignes directrices importantes pour l'activité future de la CPLRE et du Conseil de l'Europe dans son ensemble.

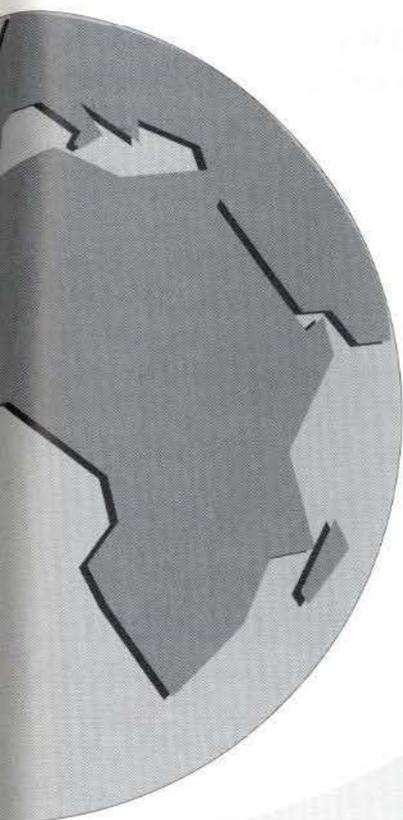
Enfin, les participants ont examiné le programme d'activités pour 1993 du Centre Nord-Sud, notamment celles dans lesquelles peuvent

s'engager les pouvoirs locaux et régionaux : droits de l'homme, ateliers de partenariat Nord-Sud, relations avec les médias, système de documentation, Programme jeunesse, promotion du partenariat Nord-Sud en matière d'environnement et activités de sensibilisation à l'interdépendance mondiale faisant suite à l'adoption de l'Agenda 21 au Sommet de la Terre.

Dans ce contexte, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a accepté d'accorder un certain soutien financier aux activités de la CPLRE ayant trait au programme 1993 du Centre. Ceci, de même que les modifications des structures du Centre consistant à inclure dans son Conseil exécutif un nombre égal de parlementaires et de représentants de collectivités locales, devrait permettre une plus grande participation de la CPLRE aux activités du Centre à l'avenir.

Lors de sa session de mars 1993, la Conférence permanente prévoit de consacrer un débat à un rapport sur les politiques municipales de l'environnement, dans le cadre duquel les collectivités locales et régionales d'Europe seront invitées à adopter des programmes municipaux de développement, à l'image de ce qui est proposé sous le point 28 de l'Agenda 21. La CPLRE encouragera aussi les municipalités de l'Europe tout entière à établir, lorsque c'est possible, des liens avec des communes en Asie, Afrique et Amérique centrale dans des domaines tels que des conventions climatiques.

De son côté, le Conseil International pour les Initiatives Locales en Environnement (ICLEI) encouragera, au moyen d'activités variées, les municipalités du monde entier à adopter des programmes similaires.



Au lendemain du Sommet

suite et fin

*Dernier partenaire
identifié par Serge Antoine,
les organisations non
gouvernementales : elles ont
fait de ce sommet un
événement historique, le
ferment d'une nouvelle
citoyenneté
planétaire.*

(.../...) Les ONG ont été très présentes à Rio, plus qu'à Stockholm. Le Forum de Rio en a rassemblé plus de 760 : le forum très coloré de Stockholm, lui, réunissait surtout des jeunes pleins d'espoir mais peu d'organisations : pour la plupart, elles n'étaient pas encore nées.

Les ONG ont préparé mais, il faut le dire, un peu hâtivement, sans expérience internationale, une quarantaine de "Traités" par thèmes allant de la brousse au nucléaire. Ce sont plus des intentions qu'autre chose. Les progrès dans la participation des ONG à l'effort planétaire viendront surtout de leur travail, irremplaçable, "à la base", sur le terrain. Il faut les aider là. Mais il faut aussi les aider à travailler à des niveaux plus vastes et, au niveau mondial, leur faire une place afin de mieux les entendre. Ceci est d'ailleurs prévu puisque la Conférence de Rio a demandé qu'elles participent, d'une manière ou d'une autre, à la Commission du Développement Durable.

Les ONG ont besoin de se rencontrer plus souvent au niveau planétaire. Comment veut-on qu'elles travaillent à cette échelle lorsqu'on sait combien les rencontres sont rares entre ONG des antipodes ? En ce sens, l'invitation faite en décembre 1991 par le Président Mitterrand et celle prévue pour septembre 1993 par John Major sont d'utiles contributions pour réduire le handicap des

ONG par rapport aux fonctionnaires des Etats, aux dirigeants des entreprises ou aux parlementaires par exemple, qui peuvent prendre l'avion pour un oui ou pour un non et ajuster leurs positions.

L'échelle régionale, (nous y reviendrons pour les villes), est sans doute, pour les ONG, plus accessible que l'échelle planétaire.

*La CNUED a été,
comme elle devait l'être, le
moment de reconnaissance
d'un contre-pouvoir dans le
domaine de
l'environnement et du
développement. Six mois
après la conférence, deux
questions restent
d'actualité : quelle forme
prend ce contre-pouvoir, et
quelle est sa
légitimité ?*

Les ONG après Rio

Est-ce un nouveau Tiers-Etat comme l'annonce J. Chesneaux (revue *Ecologie Politique*, n°3-4, hiver 1992) ou ne serait-ce qu'une force d'appoint réformiste comme le souhaite L. Ferry (*Le nouvel ordre écologique*, Grasset, 1992) ?

Lors de la Conférence de Paris, Ravi Sharma, le responsable du CLEI (Comité de Liaison Environnement International, basé à Nairobi, ville où siège également le PNUE), annonçait la mise en place "des racines de la future société civile" (cf. *Racines de l'avenir*, 21 décembre 1991, n°5). Il est vrai que face aux limites de l'Etat, c'est bien à la société civile que l'on demande d'intervenir pour équilibrer le terrain social (cf P. Rosanvalon, *La crise de l'Etat-Providence*, Éd. Seuil) : symboliquement, c'est F. Mitterrand qui ouvrait cette première conférence mondiale des ONG. La liaison (le relais ?) entre un modèle politique éprouvé qui se voulait alternatif et un modèle associatif gonflé de promesses était donc en jeu. A. Lipietz concluait un article sur la Conférence de Paris ainsi : "Dans le jeu diplomatique, la gauche de la société civile mondiale (les ONG non lucratives) vient de déborder largement sur sa gauche la gauche des Etats" (*Ecologie politique*, n°2, 1992).