



Assemblée générale

Distr. générale
1^{er} avril 2010
Français
Original : anglais

Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable

Première session

17-19 mai 2010

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Progrès réalisés et lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre des textes issus des grands sommets relatifs au développement durable, et analyse des thèmes de la Conférence

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le concept de développement durable tente de jeter des passerelles non seulement entre les domaines économique, social et environnemental, mais aussi entre les pays développés et les pays en développement, entre les gouvernements, le monde des affaires et la société civile, entre les connaissances scientifiques et l'action publique, entre la ville et la campagne, et entre les générations d'aujourd'hui et de demain. Ce concept a également permis de prendre conscience que l'environnement et le développement ne constituent pas deux ordres du jour distincts mais deux facettes du même ordre du jour. Le développement engendre la durabilité tout comme la durabilité est à la base du développement. Apparue il y a plus de 20 ans, cette idée a suscité beaucoup d'espairs et d'enthousiasme. Le moment est venu d'examiner et d'évaluer non seulement les réalisations émanant de cette vision des choses, mais également de s'en inspirer et de redonner sens aux promesses d'intégration, d'unité et d'aspiration dont elle est porteuse, dans l'esprit de Rio.

Ce rapport vient étayer la première session du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable en application de la résolution 64/236 de l'Assemblée générale. Conformément à la résolution, le rapport présente une évaluation des progrès réalisés et des lacunes restant à combler pour

* A/CONF.216/PC/1.



mettre en œuvre les décisions adoptées depuis 1992 en matière de développement durable, ainsi qu'un examen des deux thèmes de la Conférence, à savoir l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté et le cadre institutionnel du développement durable.

L'évaluation des progrès se fonde sur quatre critères complémentaires :

a) *Progrès distincts*. Des progrès ont été réalisés dans chacun des trois domaines que sont le développement économique, la protection de l'environnement et le développement social, mais des lacunes importantes perdurent;

b) *Convergence*. On constate des progrès vers une convergence de l'action menée dans les domaines économique et social, mais le volet environnemental reste à l'écart; les progrès enregistrés à ce jour sont également menacés par les crises qui ont eu des répercussions sur l'économie mondiale à partir de 2008;

c) *Engagements*. On note que des progrès ont été enregistrés s'agissant d'honorer certains engagements souscrits par les gouvernements et d'autres parties prenantes lors des grands sommets mondiaux, notamment l'élaboration de stratégies et de politiques intégrées, le développement institutionnel et la coopération internationale pour le financement, le transfert de technologie et le renforcement des capacités; nombre d'engagements n'ont toutefois pas été mis en œuvre et on constate une fragmentation des politiques et des mesures adoptées;

d) *Contexte*. Si l'on tient compte des tendances récentes à plus long terme, les nouvelles crises ont montré qu'il faut se hâter de réaliser les objectifs définis en matière d'environnement et de développement.

L'analyse des deux thèmes de la Conférence s'appuie sur la documentation existante et sur les contributions des États Membres, des grands groupes et d'autres entités des Nations Unies.

L'économie verte entend regrouper sous la même bannière une longue liste d'instruments économiques au service du développement durable. Le rapport présente l'histoire du concept, énonce les contributions de diverses organisations et leurs cadres conceptuels et une série de questions nécessitant un travail plus soutenu afin notamment d'adapter ce concept au développement durable et à l'élimination de la pauvreté.

Le rapport brosse un tableau général des institutions chargées du développement durable créées à ce jour, en mettant l'accent sur la Commission du développement durable et le Programme des Nations Unies pour l'environnement dans le cadre du processus de gestion internationale de l'environnement. Il recense les fonctions clefs qu'il importe de garder à l'esprit lorsqu'on envisage des contre-propositions visant au renforcement, à l'appui et à la réforme des institutions existantes ou à la création de nouvelles institutions.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Aperçu général.....	4
III. État de la mise en œuvre et lacunes à combler	5
IV. L'économie verte dans l'optique du développement durable et de l'élimination de la pauvreté.....	16
V. Cadre institutionnel du développement durable	22
VI. L'avenir	33

I. Introduction

1. Au paragraphe 20 de la résolution 64/236 de l'Assemblée générale, les États Membres ont demandé qu'une Conférence des Nations Unies sur le développement durable soit organisée en 2012 « au plus haut niveau possible » et assortie des trois objectifs suivants : susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable; évaluer les progrès réalisés et les lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre des textes issus des grands sommets relatifs au développement durable; et relever les défis qui se font jour. À cette fin, les États Membres ont décidé que la Conférence « donnera lieu à un document politique ciblé ». La résolution indique que la Conférence sera axée sur deux thèmes spécifiques :

- a) L'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté;
- b) Le cadre institutionnel du développement durable.

2. S'agissant de la procédure (voir A/CONF.216/PC/3 et A/CONF.216/PC/4), la résolution appelle à la tenue de trois réunions du Comité préparatoire d'une durée de huit jours entre 2010 et 2012 et prie le Secrétaire général de présenter, à sa première réunion, un rapport sur les progrès accomplis et les lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre des textes issus des grands sommets relatifs au développement durable ainsi qu'une analyse des deux thèmes de la Conférence.

II. Aperçu général

3. Les espérances suscitées par la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, notamment l'appel de l'Assemblée générale pour susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable, se fondent sur l'histoire des accords internationaux dans ce domaine, notamment le vaste consensus de longue date sur une vision de la prospérité partagée dans la limite des capacités de charge des écosystèmes. Si le cadre conceptuel remonte à plus loin encore, l'expression « développement durable » et sa définition, à savoir un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations à venir de répondre aux leurs, sont entrées dans le discours politique et l'imagination populaire grâce au rapport Brundtland¹ en 1987. Ce rapport a jeté les fondements de la promesse faite dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement² adoptée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992, visant à assurer aux générations présentes une vie saine et épanouissante et à donner aux générations futures les moyens de faire de même.

4. Il est opportun, au moment où la communauté internationale se prépare à fêter le vingtième anniversaire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et le vingt-cinquième anniversaire du rapport Brundtland, de

¹ Rapport de la Commission mondiale de l'environnement et du développement : « Notre avenir à tous » (A/42/427, annexe).

² *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif, résolution 1, annexe I.

passer en revue ce que la génération précédente a réalisé ou n'a pas réalisé. Les crises de l'énergie, du développement et de l'environnement « qui s'imbriquent les unes dans les autres » – pour citer ce rapport – sont toujours d'actualité, même si elles prennent des formes plus actuelles, et de nouvelles crises sont apparues : l'insécurité alimentaire, les changements climatiques, la crise économique mondiale et la pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement. Ces crises étant liées les unes aux autres, elles nécessitent une démarche axée sur le développement durable.

5. D'un point de vue pratique, le consensus sur le développement durable appelle à faire preuve de coopération internationale et de volonté politique nationale pour faire converger les trois volets du développement durable, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, en augmentant notamment le niveau de vie des populations dans le monde et en réduisant les effets néfastes sur l'environnement.

6. La présente évaluation s'inscrit rigoureusement dans cette démarche. Elle ne porte pas seulement sur les trois volets pris séparément mais sur leurs liens. Elle examine non seulement les résultats mais également la cohérence entre les politiques nationales et internationales et les structures institutionnelles. L'accent placé sur l'intégration, la cohérence et la convergence cadre bien avec les vues exprimées par les États Membres quant à la nécessité de tenir la Conférence des Nations Unies sur le développement durable. Nombreux sont les États qui ont utilisé les termes « cohérence » ou « intégration » pour évoquer la valeur ajoutée du développement durable.

7. Cette évaluation permet d'examiner, dans le présent rapport, l'état d'avancement des questions mentionnées dans la résolution de l'Assemblée générale, à savoir les conséquences des nouveaux défis, le rôle que peut jouer l'économie verte au service du développement durable et de l'élimination de la pauvreté et les institutions chargées du développement durable.

III. État de la mise en œuvre et lacunes à combler

8. L'évaluation propose quatre critères permettant de mesurer les progrès réalisés depuis 1992 en matière de développement durable : l'évolution des indicateurs concernant chacun des trois domaines relevant du développement durable; les efforts visant à faire converger ces dimensions; la concrétisation des engagements internationaux et nationaux; les progrès réalisés pour relever le défi à plus long terme.

9. L'évaluation des progrès vers le développement durable suit généralement la structure des chapitres d'Action 21³, qui correspond aux trois volets du développement durable. Le site Web de la Division du développement durable (www.un.org/esa/dsd) du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat présente un tableau constamment mis à jour qui rend compte des progrès réalisés dans le monde sur la base des indicateurs clefs énoncés dans chaque chapitre d'Action 21. S'agissant du volet social et de la pauvreté, les informations concernant les indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement sont analysées depuis 1990 et présentées en détail dans le rapport du Secrétaire

³ Ibid., annexe II.

général à la réunion plénière de haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement qui se tiendra en septembre 2010 (A/64/665).

A. Progrès relatifs aux trois volets

10. Dans l'ensemble, les tendances sont variées. Des progrès ont été réalisés sur le front économique et en matière d'élimination de la pauvreté dans certaines régions, mais les bénéfices ont été répartis inégalement entre les pays et à l'intérieur des pays, de nombreux pays ne sont pas près d'atteindre les principaux objectifs du Millénaire pour le développement et la plupart des indicateurs de l'environnement ont continué de se dégrader.

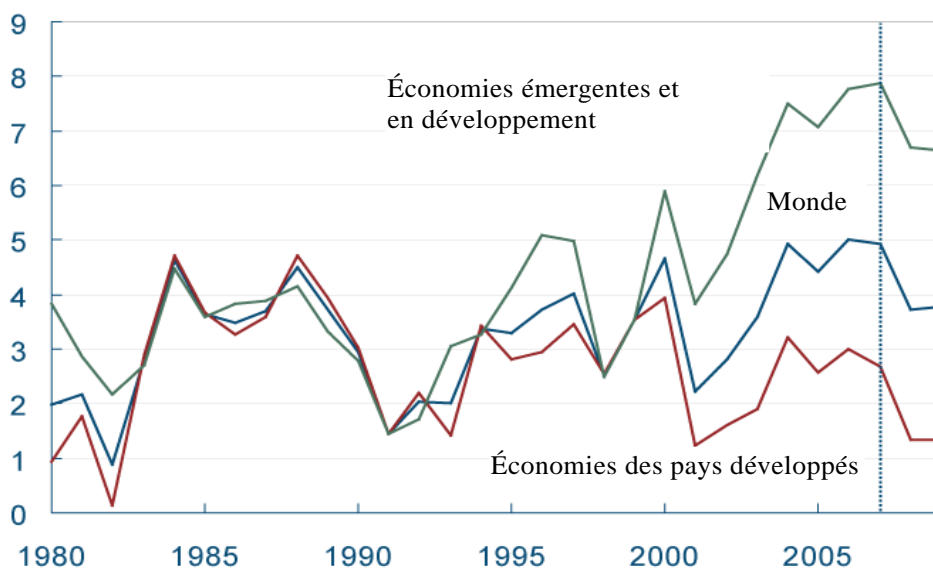
Volet économique

11. L'accélération de la croissance économique dans les économies émergentes et en développement depuis le milieu des années 90 (voir tableau), notamment dans plusieurs grands pays en développement où se trouve la majorité de la population mondiale, est un point positif. Cette tendance est toutefois loin d'être générale. En Afrique subsaharienne, le revenu par habitant est tombé plus bas que dans d'autres régions et le taux de croissance reste également faible dans d'autres pays les moins avancés, dans des États sans littoral et dans des petits États insulaires en développement. La crise économique mondiale a considérablement ralenti la croissance dans de nombreux pays en développement même si la croissance vigoureuse des principales économies émergentes a empêché une récession mondiale encore plus grave.

12. La croissance a été particulièrement sensible dans les pays de l'Asie de l'Est et les facteurs qui y ont contribué ont été longuement débattus dans la documentation spécialisée. Une revue parue récemment⁴ attribue ce succès à des institutions gouvernementales robustes et compétentes qui ont été à même de réaliser des investissements dans les secteurs cruciaux de l'infrastructure, et de la recherche-développement, de créer un climat politique propice à l'esprit d'entreprise, de promouvoir une épargne et des investissements élevés, notamment dans le domaine de l'éducation, et de stimuler les exportations ainsi que l'intégration dans les marchés internationaux.

⁴ Voir Joseph E. Stiglitz et Shahid Yusuf (éd.), *Rethinking the East Asian Miracle* (Washington, Banque mondiale; New York, Oxford University Press, 2001).

Figure
Croissance économique mondiale
 Évolution annuelle (en pourcentage)



Source : Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2008.

13. Malgré la récente hausse du taux de croissance, le défi à relever reste de taille. Les revenus par habitant, très liés à la réalisation des objectifs de développement humain, révèlent les énormes disparités qui existent dans le monde. Les pays dotés d'un indice de développement humain élevé, notamment les pays industrialisés, ont un revenu par habitant d'au moins 40 000 dollars. Les pays les moins avancés, notamment ceux de l'Afrique subsaharienne, enregistrent moins de 1 000 dollars par habitant. Entre ces deux groupes de pays, l'écart s'accroît. Certains pays en développement en pleine mutation (notamment d'Amérique latine, mais également la Malaisie, l'Afrique du Sud et la Turquie) et certaines économies en transition enregistrent désormais un revenu par habitant qui se situe entre 5 000 et 10 000 dollars. Les deux pays les plus peuplés, la Chine et l'Inde, sont à la traîne, avec un revenu par habitant de 3 000 dollars et 1 000 dollars respectivement. La situation de la République de Corée est unique, son revenu – de 20 000 dollars par habitant – lui garantissant une accession rapide au groupe des économies développées. Selon des estimations prudentes, les revenus des pays les plus pauvres devront être multipliés par 20 ou plus pour que ceux-ci réalisent un développement humain suffisant tandis que nombre de pays intermédiaires plus aisés devront multiplier leur revenu par habitant par 5 ou 10. Même avec les taux de croissance élevés que la Chine et d'autres économies émergentes ont connus ces dernières années, il faudra au moins une génération pour que les pays à revenu moyen y parviennent et beaucoup plus longtemps aux pays les plus pauvres.

14. Dans l'intervalle, on commence à se demander si les crises économiques récentes n'annoncent pas la fin de la croissance rapide qui a caractérisé les économies émergentes, si le manque de ressources ne deviendra pas rapidement tellement contraignant qu'il pourrait les empêcher de mener à bien leur transition vers le développement, si l'engagement de la communauté internationale à l'égard

des objectifs de développement se maintiendra malgré les contraintes liées à la crise économique ou à la crise des ressources et si les dividendes de la croissance rapide peuvent être répartis plus équitablement entre les pays. Toutes ces questions représentent finalement un défi à relever en matière de développement durable et donc pour la Commission du développement durable.

Volet social

15. L'accélération de la croissance a contribué aux bons résultats des indicateurs sociaux et des objectifs du Millénaire pour le développement dans les économies en pleine mutation. Les progrès sont toutefois inégaux dans les pays et les régions, et d'un indicateur clef à l'autre, sans compter que de nombreuses régions qui avaient légèrement progressé ont enregistré des reculs du fait des récentes crises multiples et étroitement liées. Seulement 45 des 84 pays (sur un total de 144) pour lesquels on dispose de données sur les objectifs du Millénaire pour le développement devraient pouvoir atteindre les objectifs en matière de réduction de la pauvreté. Les autres, notamment 75 % des pays africains et 10 des 12 États fragiles, n'y parviendront pas⁵. L'Afrique subsaharienne a également enregistré des progrès trop lents, inexistant, voire des reculs, s'agissant d'atteindre tous les objectifs des OMD. L'Océanie et l'Asie occidentale ont également enregistré dans l'ensemble soit des progrès limités soit des reculs même si de nombreux indicateurs donnaient à penser qu'ils étaient mieux partis que l'Afrique subsaharienne.

16. Le *Rapport sur la situation sociale dans le monde de 2010 : Repenser la pauvreté*⁶ publié par le Département des affaires économiques et sociales présente la situation en matière de pauvreté monétaire en 2005 (moins de 1,25 dollar par personne) et les différentes manières dont les pays tentent d'y faire face. La pauvreté reste un énorme problème en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud où, sur cette base, 50,9 % et 40,3 % de la population respective est considérée comme pauvre. En 1990, les taux de pauvreté de l'Asie de l'Est et du Pacifique étaient semblables à ceux de ces régions, mais ils sont tombés à 16,8 % en 2005, un chiffre bien au-delà de l'objectif visé au titre des objectifs du Millénaire pour le développement. D'autres indicateurs clefs révèlent des écarts semblables entre les régions. Bien que les taux de scolarisation dans le primaire soient sensiblement les mêmes en Afrique subsaharienne qu'en Asie du Sud, les progrès ont été lents en matière de scolarisation dans le secondaire et d'élimination des inégalités entre les sexes⁷. De même, si certains indicateurs de santé, notamment les vaccins contre la rougeole et la lutte contre le paludisme⁸, ont considérablement progressé, d'autres indicateurs révèlent des tendances inégales et inacceptables. La qualité des soins de santé maternels et infantiles a baissé dans les zones touchées par le VIH/sida, les taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans demeurent inacceptables, l'espérance de vie a baissé d'un an ou plus depuis 1990 dans 15 pays – dont 11 pays de l'Afrique subsaharienne – à cause du VIH/sida et les taux de mortalité maternelle

⁵ Banque mondiale, *Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency* (Washington, 2009), voir annexe, Monitoring the MDGs: selected indicators, Eradicate extreme poverty and hunger, fig. 2.

⁶ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.IV.10.

⁷ Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

⁸ Organisation mondiale de la Santé, *Rapport mondial sur le paludisme de 2008*.

attestent toujours l'immense fossé entre les riches et les pauvres tant entre les pays qu'à l'intérieur de ceux-ci⁹.

17. On ne soulignera jamais assez l'ampleur des défis qui restent à relever. Non seulement l'extrême pauvreté et la malnutrition sont toujours généralisés, mais ils ont en outre été aggravés par les crises récentes, soulignant la fragilité des succès remportés à ce jour. Un milliard de personnes souffrent toujours de malnutrition. Le chômage et le sous-emploi continuent d'être la réalité d'une proportion importante de la population, parfois majoritaire, dans les pays en développement. Dans de nombreux pays, les travailleurs du secteur informel et les familles indigentes n'ont pas accès aux régimes de protection sociale. En période de crise, les pays en développement ont eu des difficultés à élaborer ou à maintenir des régimes de protection sociale faute d'une marge de manœuvre en matière fiscale, ce qui les a empêchés d'adopter des mesures de relance semblables à celles prises par les pays développés¹⁰.

18. Le rôle crucial joué par les services énergétiques modernes dans les progrès vers la réalisation du développement durable et des objectifs du Millénaire pour le développement est de plus en plus reconnu. La communauté internationale a l'occasion d'aider les pays en développement à passer rapidement à des technologies modernes reposant sur une énergie à faible teneur en carbone. Les sources d'énergie renouvelables offrent un fort potentiel inexploité et des moyens efficaces pour satisfaire la demande en électricité décentralisée et lointaine. Le déploiement et le transfert efficaces de technologies axées sur les énergies renouvelables nécessiteront toutefois une coopération entre secteurs privé et public à l'échelle mondiale pour accroître les investissements et diminuer les coûts. Les coûts de l'énergie renouvelable restant trop élevés pour la plupart des consommateurs des pays en développement, un appui financier international sera crucial pendant la transition vers la parité des coûts.

Volet environnemental

19. Le volet environnemental est peut-être celui où les progrès ont été les plus lents même si le tableau est ici aussi mitigé. L'utilisation des ressources et de l'énergie fossile par habitant, et donc les émissions de gaz à effet de serre, demeurent très élevées dans les pays développés, bien plus que dans les pays en développement. Si, dans les pays en développement à croissance rapide l'utilisation par habitant est peu élevée, l'industrialisation rapide, l'urbanisation et l'élargissement de la classe moyenne ont aggravé les problèmes de pollution, d'élimination des déchets et d'embouteillage locaux. Parallèlement, ces pays ont vu les indicateurs environnementaux locaux s'améliorer, notamment l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement; cela étant, les progrès demeurent trop lents dans les zones rurales d'Asie du sud et en Afrique subsaharienne. Les pressions exercées sur les écosystèmes ne cessent de s'accroître dans le monde, bien que la déforestation et la diminution de la diversité biologique soient moins rapides. Selon

⁹ Anne Case et Christina Paxson, « The impact of the AIDS pandemic on health services in Africa: evidence from demographic health surveys », Research Program in Development Studies and Center for Health and Wellbeing, Princeton University, mars 2009.

¹⁰ Voir Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, « A global green new deal for sustainable development », note de politique n° 12 (mars 2009).

une étude scientifique récente, le seuil de sécurité a peut-être déjà été franchi s'agissant des écosystèmes, du changement climatique et du cycle de l'azote¹¹.

20. S'il est communément admis que la diversité des espèces favorise la résilience des écosystèmes, on dispose toutefois de peu de données sur le taux d'appauvrissement de la diversité biologique et sa nature qui mettront à mal cette résilience. En l'absence de cette information, les scientifiques se concentrent sur le taux d'extinction des espèces et les conséquences sur la pauvreté. On estime que le taux d'extinction des espèces est entre 100 et 1 000 fois supérieur à la norme, soit peut-être entre 10 et 100 fois supérieur au seuil de sécurité. L'Index de la Liste rouge de l'Union mondiale pour la conservation de la nature et de ses ressources indique que 17 291 des quelque 47 677 espèces sont en péril, notamment 21 % de mammifères et 70 % de plantes¹². Jusqu'à 30 % des mammifères, oiseaux et amphibiens seront menacés d'extinction au XXI^e siècle. Les espèces marines sont menacées par le réchauffement de la planète, l'acidification des océans, la pollution et la surexploitation¹³. Les objectifs fixés par la Convention sur la diversité biologique visant à réduire considérablement le taux d'appauvrissement de la diversité biologique d'ici à 2010 et à protéger 10 % des forêts du monde ne seront pas atteints. Étant donné que, dans leur grande majorité, les déshérités de ce monde vivent dans des zones rurales et que leurs moyens d'existence sont liés aux ressources biologiques locales, le taux d'appauvrissement de la diversité biologique a des effets directs sur les populations les plus vulnérables.

21. En dépit du consensus scientifique et politique sur la menace que représentent les changements climatiques, les efforts de réparation et d'atténuation ont été lents et insuffisants. Au 31 mars 2010, 114 pays avaient manifesté leur appui à l'Accord de Copenhague¹⁴, qui demande de maintenir l'augmentation de la température mondiale à moins de 2 degrés Celsius, invite les pays de l'Annexe I de la Convention-cadre sur les changements climatiques à réduire leurs émissions, les pays en développement à adopter des mesures d'atténuation nationales satisfaisantes, à mettre en place un mécanisme de technologie de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts (REDD plus) et appelle les pays développés à verser immédiatement 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012, somme qui atteindra 100 milliards d'ici 2020.

B. Progrès accomplis pour faire converger les trois piliers

22. L'idée maîtresse du développement durable est que les trois piliers constituent non pas trois objectifs distincts mais un objectif unique, que le développement engendre la durabilité, tout comme la durabilité est vitale pour le développement. L'objectif, et le défi ultime, du développement durable est de faire converger les

¹¹ Johan Rockstrom *et al.*, « A safe operating space for humanity », *Nature*, vol. 461, n° 7263, p. 472 à 475 (septembre 2009).

¹² IUCN, « Extinction crisis continues apace », communiqué de presse, 3 novembre 2009, disponible à www.iucn.org.

¹³ *Annuaire du Programme des Nations Unies pour l'environnement 2010 : New Science and Developments in our Changing Environment*.

¹⁴ Rapport de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, quinzième session, Copenhague, 7-19 décembre 2009, décision 2/CP.15.

trois trajectoires de la croissance économique, du progrès social et de la protection de l'environnement.

23. Malgré quelques évolutions positives, le résultat global n'est pas à la hauteur. Bien que partiellement menacée par les inégalités croissantes de revenus, la tendance la plus prometteuse est l'amélioration de la convergence entre les volets économique et social : le taux de croissance demeure en effet le meilleur élément permettant de prédire la réalisation en temps utile des objectifs sociaux clefs. En outre, la plupart des indicateurs de progrès en matière d'environnement n'indiquent aucune convergence sensible avec les indicateurs de progrès économique et social; malgré quelques éléments positifs qui méritent d'être salués, on constate dans l'ensemble une divergence croissante.

24. La lenteur des progrès est imputable en partie à la faiblesse de la consommation globale dans les pays en développement, qui ne pourront atteindre un niveau stable qu'en augmentant leur consommation matérielle. En outre, si les pays développés sont parvenus à atténuer certains des effets néfastes de l'activité sur l'environnement en exploitant davantage l'énergie chimique, mécanique ou électrique (en traitant les plans d'eau pollués, en généralisant le recyclage et en récupérant les métaux présents dans les déchets, par exemple), les pays en développement se trouvent désavantagés à cet égard du fait des coûts élevés et du manque de services énergétiques modernes.

25. De plus, ces handicaps se situent dans des domaines (démographie, urbanisation, mondialisation, évolutions technologiques, réorganisation des structures économiques nationales) où, structurellement, la situation ne répond que très lentement aux mesures prises. Ainsi, la mondialisation, tout en contribuant à faire augmenter rapidement les revenus et diminuer la pauvreté dans les économies émergentes, a permis de repousser au-delà des frontières les répercussions de l'activité sur l'environnement, lesquelles échappent donc aux moyens d'action nationaux. Lorsqu'un pays a pu dissocier production et dégradation de l'environnement, c'est souvent qu'il a transféré les activités de production à forte intensité de ressources vers un autre pays.

26. Enfin, les engagements pris pour adopter des politiques nationales intégrées, mettre en place les mécanismes de coordination nécessaires et offrir un appui financier et technique international ne se sont pas concrétisés. Ces différents points sont détaillés dans la partie suivante.

C. Progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements

27. En ce qui concerne la mise en œuvre des engagements pris aux niveaux national et international, on déplore plusieurs lacunes importantes, bien que des progrès aient été accomplis. Les pays ont élargi leur éventail de possibilités d'action, mais cela n'a pas contribué à améliorer la cohérence des politiques. Si les plans et politiques intégrés et les stratégies nationales de développement durable ont atteint un niveau acceptable, leur impact demeure limité en raison d'une application ponctuelle et dépourvue de cohérence. On a mis en place d'importantes institutions pour promouvoir et suivre les efforts en faveur du développement durable, mais nombre d'entre elles n'ont pas reçu l'appui nécessaire; certaines ont périclité et la plupart n'ont pas été en mesure d'agir en synergie avec les mécanismes ou institutions complémentaires. Les promesses d'appui financier ou autre faites au

niveau international n'ont pas gagné en cohérence et n'ont pas toujours été pleinement concrétisées. Si la contribution des grands groupes est devenue une pratique courante, on n'a guère réussi à transposer à plus grande échelle ou à reproduire des initiatives prometteuses faisant intervenir plusieurs parties prenantes. Enfin, bien qu'elle se soit considérablement affirmée, la volonté politique de faire face aux changements climatiques ne s'est pas encore traduite par des actions et des résultats concrets, en partie parce que la question des changements climatiques n'a pas été envisagée dans sa globalité comme un défi du développement durable.

28. La communauté internationale s'est accordée à recommander, en matière de développement durable, une prise de décisions intégrée aux niveaux national et local, sous la forme de programmes Action 21 ou de stratégies de développement durable. Si certaines initiatives ont vu le jour, le mouvement n'a pas encore pris l'ampleur nécessaire pour favoriser durablement la convergence. Par exemple, bien que 106 pays aient indiqué, en 2009, qu'ils mettaient en œuvre une stratégie nationale de développement durable ces stratégies sont rarement considérées comme principal instrument de coordination des politiques. Dans la pratique, on fait appel, souvent simultanément et pour réaliser des tâches similaires ou redondantes, à un certain nombre de mécanismes de coordination et de planification dans les pays en développement – mécanismes classiques de planification du développement, documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, stratégie nationale de protection de l'environnement, plans d'action nationaux pour l'environnement, etc. Ces initiatives reflètent la diversité non seulement des mécanismes institutionnels mais également des interprétations du concept de développement durable. La prolifération qui en découle compromet leur objectif même en affaiblissant et fragmentant les efforts visant à instaurer la cohérence. Certes, on ne saurait affirmer que l'engagement à mettre au point une stratégie nationale de développement durable a été passé sous silence; toutefois, les mesures prises n'ont pas eu l'effet souhaité.

29. Il en va de même au niveau local. Immédiatement après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement les initiatives locales au titre d'Action 21 ont suscité un vif intérêt. D'après un rapport établi par le Conseil international pour les initiatives écologiques locales¹⁵ en vue du Sommet mondial pour le développement durable tenu à Johannesburg en 2002, 6 416 collectivités locales de 113 pays avaient adhéré au processus de mise en œuvre au niveau local d'Action 21 en 2001, 61 % des projets en étaient au stade de la planification et la quasi-totalité (89 %) avaient été élaborés avec la participation des parties prenantes. Aucune étude comparable n'a été effectuée récemment, mais les données empiriques disponibles révèlent un fléchissement du dynamisme et de la motivation. Le processus préparatoire à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable pourrait ranimer l'enthousiasme, en particulier grâce aux technologies de l'information et des communications, qui permettent aux autorités locales, aux organisations de la société civile et aux autres acteurs de s'organiser en réseaux mondiaux d'une manière qui était inimaginable il y a encore 20 ans.

¹⁵ Conseil international pour les initiatives écologiques locales, « Second Local Agenda 21 Survey », document d'information n° 15 soumis à la Commission du développement durable constituée en comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable, deuxième session préparatoire (DESA/DSD/PC2/BP15), disponible à www.iclei.org/documents/Global/final_document.pdf.

30. Outre le processus officiel de mise en œuvre d'Action 21, un certain nombre de villes et de collectivités locales ont institutionnalisé, avec l'aide du Programme des Nations Unies pour les établissements humains et des commissions régionales, des stratégies intégrées applicables à certains secteurs fondamentaux (transports, gestion des déchets, eau et énergie). De plus, plusieurs initiatives en faveur des pauvres axées sur des stratégies intégrées visant à garantir la viabilité des moyens de subsistance ont bénéficié du soutien de programmes et d'organismes des Nations Unies (le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et commissions régionales) et de donateurs bilatéraux. Plusieurs programmes en faveur des pauvres (par exemple, le Rural Support Program Network au Pakistan, le Bangladesh Rural Advancement Committee et Grameen au Bangladesh, Bolsa Familia au Brésil, Programa de Educación, Salud y Alimentación au Mexique et le *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA) en Inde) ont introduit une perspective intégrée du développement durable dans leur fonctionnement. Tous ces programmes ont acquis une envergure nationale dans les pays où ils sont mis en œuvre, mais il demeure vital de reproduire et d'adapter ces expériences très positives à plus grande échelle. Qui plus est, on déplore l'absence d'un cadre qui permettrait une intégration verticale entre les mécanismes locaux et nationaux. Même les processus notables de mise en œuvre au niveau local d'Action 21 n'ont guère été pris en compte dans les mécanismes nationaux.

31. Par ailleurs, la concrétisation de l'appui international nécessaire pour mener de telles initiatives a pris du retard. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement n'a pas seulement marqué une étape importante dans l'établissement de la liste des questions prioritaires en matière de développement durable; elle a également mis en place un nouveau cadre de coopération internationale, auquel le Sommet mondial pour le développement durable a donné une nouvelle impulsion en mettant l'accent sur la mise en œuvre et les partenariats, et est étroitement associée à d'autres manifestations mondiales, notamment le Sommet du Millénaire (2000), la Conférence internationale sur le financement du développement (2002) et la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement (Barbade, 1995) et la Réunion internationale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement (Maurice, 2005).

32. Alors que les pays en développement vulnérables sont aux prises avec les effets des multiples crises et que la menace des changements climatiques se fait plus précise, il faut renforcer l'engagement de la communauté internationale vis-à-vis de la coopération internationale. La communauté des donateurs doit s'acquitter de ses engagements quant au financement des investissements en faveur du développement, en veillant à ce que l'aide publique au développement promise soit versée et à ce que l'appui apporté soit suffisant, soutenu, ciblé et prévisible, de façon à obtenir des résultats tangibles¹⁶.

¹⁶ Voir *Huitième objectif du Millénaire pour le développement : renforcement du Partenariat mondial pour le développement en temps de crise*, rapport du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, 2009 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.I.8).

33. Les publications et les débats d'orientation intervenus récemment dans certains pays donateurs ont également commencé à faire une large place à la question de la cohérence entre les politiques de coopération pour le développement et d'autres politiques internationales, en particulier celles qui ont trait au commerce, à l'investissement, à la dette, à l'environnement, à la sécurité et aux migrations. Le fait qu'on n'ait pas pu parvenir à un accord dans le cadre du Cycle de négociations de Doha pour le développement continue de peser lourd sur la coopération internationale, de même que le manque de résultats dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'appui en faveur des mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets dans les pays en développement.

34. La réalisation des objectifs de développement mondiaux passe obligatoirement par des partenariats forts et innovants. De nos jours, la coopération pour le développement est de nature multidimensionnelle, intégrant les apports Nord-Sud d'aide publique au développement, la coopération Sud-Sud, le rôle d'initiatives philanthropiques de très grande envergure, la participation active de la société civile et le rôle du secteur privé. Il importe tout autant de créer des partenariats forts au sein des organismes des Nations Unies qui s'occupent du développement, chacun d'entre eux pouvant apporter sa propre contribution à la réalisation des objectifs de développement mondiaux.

D. Progrès accomplis dans une perspective à plus long terme

35. Chaque petit pas sur la voie du développement durable a son importance mais doit aussi être évalué à l'aune du défi à plus long terme, en particulier à la lumière des problèmes nouveaux. L'objectif ultime du développement durable est de faire résolument des avancées vers un avenir où tous les êtres humains connaîtront bien-être et prospérité dans la limite des ressources offertes par une planète aux dimensions fixes. Le développement durable s'appuie sur la conscience du fait qu'il existe une limite à la croissance de la consommation matérielle, mais qu'il n'existe aucune limite à l'amélioration de la qualité de vie, de la prospérité ou du bien-être social. Il est urgent de s'employer à opérer la transition du développement - autrement dit à accroître le niveau de vie des pays et des foyers pauvres, dont les besoins ne seront satisfaits qu'au prix d'une augmentation de la consommation matérielle - avant de franchir les frontières planétaire décisives. Cela signifie en pratique qu'il faut accélérer l'augmentation du niveau de vie des pauvres tout en ralentissant ou inversant l'impact - en particulier celui des consommateurs à revenu élevé - sur les ressources naturelles de la planète.

36. Afin d'évaluer les progrès accomplis à ce jour dans le contexte de ce défi à long terme, il est utile d'envisager le développement durable comme un ensemble de trois « transitions » interdépendantes :

a) *Sur le plan démographique.* Le but ultime est la stabilisation de la population mondiale. Cette transition a déjà été effectuée environ aux deux tiers : au cours de ce siècle, la population mondiale va passer de 6,5 milliards d'habitants à 8 à 10 milliards, niveau auquel elle se stabilisera;

b) *Sur le plan du développement.* Le but ultime est la répartition équitable des avantages liés au développement entre toutes les couches de la société mondiale. Si cette transition s'est accélérée depuis la Conférence des Nations Unies sur

l'environnement et le développement, on n'a pas parcouru plus d'un tiers du chemin : seuls 25 à 30 % de la population mondiale présentent un indice de développement humain élevé. Les crises récentes et la menace des changements climatiques ont suscité l'incertitude;

c) *Sur le plan de la dissociation.* Le but ultime est de veiller à ne pas utiliser les matériaux ni engendrer des déchets au-delà des capacités de renouvellement et d'absorption de la planète. S'il est difficile de prédire avec précision où se situeront ces frontières planétaires, il s'agit de s'assurer que la consommation humaine atteigne son niveau maximal avant que ces frontières deviennent contraignantes. Les crises récentes et les dernières analyses scientifiques en date laissent supposer que ces frontières se sont rapprochées; il faut donc redoubler d'efforts pour accélérer la transition du développement et dissocier l'utilisation des ressources de la consommation et la production.

E. Relever les nouveaux défis

37. En 2008, l'économie mondiale a été mise à mal par une série de crises – escalade des prix des produits alimentaires, volatilité sans précédent des prix de l'énergie, crise financière frappant de plein fouet certains pays développés, et par conséquent récession mondiale. En outre, de nouveaux éléments ont donné à penser que le danger représenté par les changements climatiques était plus imminent, qu'un certain nombre d'autres tendances environnementales s'était aggravées bien plus rapidement que prévu et qu'il n'était pas exclu que certaines frontières planétaires aient été franchies. Tous les pays sont vulnérables face à ces crises, mais ils sont loin d'avoir tous la même capacité de gérer les risques qui leur sont associés et l'impact qu'elles peuvent avoir. Dans les pays en développement, les difficultés ont été aggravées par la pauvreté, les rivalités pour le contrôle de ressources peu abondantes, le rythme rapide de l'exode rural et les problèmes qui ont suivi en matière d'approvisionnement alimentaire, d'infrastructure et d'accès aux soins de santé de base, à l'eau et aux services énergétiques. Cette vulnérabilité a été malheureusement mise en lumière par les tremblements de terre survenus récemment, qui ont non seulement entraîné la mort de nombreuses personnes mais également retardé de plusieurs années la réalisation des objectifs en matière de développement, exercé de nouvelles pressions sur l'environnement et accru le risque d'événements non anticipés (tels que des migrations involontaires).

38. Il semble banal mais exact de dire que ces difficultés ont fait planer autant de menaces qu'elles ont ouvert de portes. Elles ont, d'une part, fait prendre conscience qu'il était urgent de prendre en compte les trois dimensions du développement durable et non seulement sa dimension environnementale et, d'autre part, permis d'accorder davantage de poids aux politiques d'intérêt général aux échelons mondial et national.

39. Il importe de faire progresser le niveau de vie des milliards de personnes qui vivent toujours dans la pauvreté. La question est de savoir si on peut opérer la transition du développement (qui se traduirait par exemple par une accession quasi universelle à un niveau seuil de développement et de bien-être humains) avant que ce processus ne soit court-circuité par l'épuisement des ressources et la dégradation de l'environnement. Cela est réalisable à condition que les pays développés ouvrent la voie vers une transition de dissociation (consommation et production durables) et

que les pays en développement s'efforcent de parvenir à une transition du développement qui soit durable.

40. L'application pratique de la réflexion sur le développement durable à l'élaboration de politiques de développement a été entravée par l'idée toujours très répandue selon laquelle, même s'il existe en théorie de réelles limites, elles sont dans la pratique suffisamment éloignées dans le temps et malléables pour que l'on puisse les ignorer. Ce sont les changements climatiques qui, plus que toute autre chose, ont commencé à ébranler cet optimisme excessif.

41. Le problème que représentent les changements climatiques pour le développement durable montre bien combien il importe que la communauté internationale adopte une réponse globale. Comme le précise un rapport présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session (A/64/350), les mesures prises pour faire face à la menace des changements climatiques doivent être multidimensionnelles, et par conséquent : s'attaquer de front au défi représenté par l'atténuation des effets d'une manière qui favorise le développement durable; promouvoir une croissance économique sans exclusive dans les pays en développement, moyen indispensable de renforcer la résilience et la capacité d'adaptation; accroître d'urgence l'appui financier et technique de la communauté internationale en faveur de l'adaptation des pays en développement, en particulier des pays vulnérables; renforcer les institutions au niveau local pour permettre une gestion pacifique du manque de ressources et des contraintes environnementales; renforcer l'ONU et d'autres institutions internationales afin qu'elles puissent octroyer assistance humanitaire et aide à la reconstruction et au développement aux pays victimes de catastrophes liées au climat et à leurs répercussions à long terme.

42. La croissance économique sans exclusive demeure le seul moyen connu permettant aux pays en développement de sortir de la pauvreté – à l'instar des pays développés – et continue d'être l'une des pierres angulaires des théories et de la pratique concernant le développement. La réflexion sur le développement durable a apporté un élément supplémentaire, à savoir que cette croissance devait tenir compte de la capacité globale des écosystèmes et des systèmes de maintien de la vie de la Terre. Cette affirmation a deux corollaires : la nécessaire croissance de la consommation matérielle (condition essentielle pour éradiquer la pauvreté, atteindre et dépasser les objectifs en matière de qualité de vie et permettre à chacun de jouir des avantages du développement) doit se faire dans la limite des ressources disponibles; et la croissance du bien-être économique doit dorénavant être orientée de manière à ce que les capacités de renouvellement et d'absorption de la planète ne soient pas dépassées.

IV. L'économie verte dans l'optique du développement durable et de l'élimination de la pauvreté

43. Le concept d'économie verte est l'une des nombreuses formules complémentaires qui ont été forgées ces dernières années pour renforcer la convergence des différents volets du développement durable. Les autres sont notamment les stratégies nationales de développement durable, les objectifs du Millénaire pour le développement, la planification intégrée des politiques et des activités (en particulier dans les secteurs clefs), les moyens de subsistance durables

et les politiques en faveur des pauvres, la gestion urbaine durable, et la consommation et la production durables.

44. Le concept d'économie verte regroupe en principe l'ensemble des politiques économiques et des travaux d'analyse économique qui se rapportent au développement durable. Il recouvre concrètement une gamme assez large de documents et d'études, qui reposent souvent sur des principes de base différents. On peut ainsi discerner quatre principes de base qui représentent des modes de raisonnement économique légèrement différents. L'un consiste à analyser les dysfonctionnements du marché et à internaliser les effets externes. Un autre consiste à étudier la structure économique et son incidence sur certains aspects du développement durable. Le troisième, qui est axé sur les objectifs sociaux (par exemple, l'emploi), consiste à étudier les politiques auxiliaires qu'il faut mettre en place pour concilier les objectifs sociaux et économiques. Le dernier consiste à analyser le cadre macroéconomique et les stratégies de développement pour déterminer les voies conduisant au développement durable. Chacun de ces principes s'applique à des instruments politiques particuliers, qui peuvent en gros être rangés dans les quelques catégories suivantes :

a) Rétablissement des prix justes, notamment suppression des subventions, revalorisation des ressources naturelles et imposition des nuisances écologiques au titre de l'internalisation des effets externes, promotion de la consommation durable et mesures d'incitation à l'intention des entreprises. L'œuvre des économistes de l'environnement de la première heure en est l'inspiration¹⁷;

b) Adoption de politiques de marchés publics qui favorisent l'écologisation des entreprises et des marchés;

c) Réformes fiscales écologiques¹⁸, basées principalement sur l'expérience des pays européens. L'idée de base est que si, au lieu d'imposer les « bons » facteurs de production comme le travail, on impose les « mauvais » comme la pollution, on obtiendrait un double avantage : corriger les effets externes sur l'environnement et en même temps doper l'emploi¹⁹;

d) Investissement public dans les infrastructures durables, notamment les transports publics, les sources d'énergie renouvelables, et la rénovation des infrastructures et bâtiments existants pour améliorer leur efficacité énergétique, ainsi que dans la reconstitution, la conservation et, le cas échéant, l'amélioration des réserves de capital naturel. Ce point est particulièrement fondamental dans le contexte de la récession actuelle, étant donné la nécessité de consacrer les dépenses publiques à des programmes de relance;

e) Financement public de la recherche-développement des écotecnologies, en partie pour compenser le sous-investissement privé dans la recherche-

¹⁷ En particulier David Pearce, Anil Markandya et Edward B. Barbier, *Blue print for a Green Economy* (Londres, Earthscan, 1989).

¹⁸ Ou écotaxes et réforme fiscale verte ou réforme écologique de la fiscalité.

¹⁹ Toutefois, en théorie, une croissance forte et un relèvement du taux d'emploi ne sont pas automatiquement comparés à la situation de référence, même pour une réforme fiscale sans incidence sur les recettes. En fait, dans un système dynamique, les changements dans le montant et le type de capital accumulé par translation de l'impôt peuvent avoir à la longue des contrecoups sur les gains de productivité et ralentir la croissance. Concrètement, les répercussions de la réforme fiscale sur la croissance doivent être évaluées de façon empirique.

développement précommerciale, en partie pour stimuler les investissements dans les domaines de première importance (comme l'énergie renouvelable) qui peuvent permettre de réaliser de fortes économies d'échelle, et en partie pour inverser la tendance actuelle de la recherche-développement en faveur des technologies polluantes et dangereuses;

f) Investissement stratégique par l'augmentation des dépenses publiques de développement, la mise en place de programmes d'incitation et l'établissement de partenariats, afin de favoriser un processus de croissance économique socialement et écologiquement durable;

g) Mise en place de politiques sociales visant à concilier les objectifs sociaux avec les politiques économiques existantes ou envisagées.

45. Pour pouvoir élargir le concept d'économie verte et le rendre applicable au développement durable et à l'éradication de la pauvreté, il faudra régler certains problèmes pour empêcher que l'économie verte ne devienne un frein au développement. À cet effet, il sera peut-être nécessaire de mettre en place des politiques et instruments auxiliaires, y compris des garanties, des filets de protection sociale, des programmes de renforcement des capacités, et de mobiliser l'appui international. Pour schématiser, on peut se demander comment l'économie verte ou la croissance verte peut accélérer la transition du développement.

46. Avant de passer au stade suivant de notre réflexion, il serait peut-être utile de décrire les quatre grands courants qui caractérisent les travaux d'analyses menés par le système des Nations Unies sur l'économie verte. Il y a d'abord les premiers travaux menés par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), qui ont abouti à l'adoption en 2005 d'une stratégie de croissance verte pour l'Asie et le Pacifique. Cette stratégie comprend quatre volets : la consommation et la production durables; l'écologisation des entreprises et des marchés; les infrastructures durables; et la réforme budgétaire et fiscale écologique. Deux autres volets ont été ajoutés ultérieurement, à savoir l'investissement dans le capital naturel et les indicateurs d'écocroissance. Tous ces volets sont basés soit sur des expériences concrètes soit sur des processus mondiaux existants. Certaines des mesures recommandées dans cette stratégie ont été systématiquement reprises par la République de Corée dans sa stratégie de croissance verte.

47. La République de Corée a été le premier pays à avoir élaboré une stratégie nationale de croissance verte, laquelle est axée sur trois éléments : l'industrie, l'énergie et l'investissement. Elle vise plus précisément : a) à maintenir les activités économiques productives tout en réduisant autant que possible l'utilisation de l'énergie et des ressources; b) à limiter autant que possible la pression sur l'environnement due à l'utilisation de l'énergie et des ressources; et c) à investir dans l'environnement pour relancer la croissance économique. Si les deux premiers objectifs suivent le principe habituel tendant à dissocier la croissance économique de l'extraction des ressources et de la dégradation de l'environnement, le troisième est un objectif plus stratégique – partagé par d'autres gouvernements progressistes ainsi que des entreprises – qui est de faire partie des premiers promoteurs des nouvelles industries et technologies vertes.

48. L'une des principales mesures recommandées dans la stratégie de croissance verte est la réforme fiscale écologique. Comme le reste des recommandations, elle a été inspirée par l'expérience des pays, en particulier des pays européens (notamment

les pays scandinaves et l'Allemagne), où l'adoption progressive de taxes écologiques n'a pas compromis la hausse du produit intérieur brut (PIB), n'a eu que des effets favorables quoique peu importants sur l'emploi et a permis de réduire fortement la pollution²⁰. Toutefois, l'application de cette recommandation dans les pays en développement et les problèmes de répartition des revenus qu'elle ne manque d'entraîner nécessitent une étude plus approfondie, compte tenu de la situation particulière de chaque pays. L'incidence nette d'une telle réforme dépend des politiques auxiliaires, notamment celles régissant l'utilisation des recettes fiscales²¹ ou les taxes et subventions ciblées. Ainsi, une étude a montré que dans le cas du Costa Rica, la taxe de 10 % sur l'essence est une mesure progressive et la taxe de 10 % sur le diesel une mesure régressive (le diesel étant beaucoup utilisé dans les transports publics)²².

49. Le deuxième courant a été lancé par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en octobre 2008 sous la forme de l'Initiative pour une économie verte²³, en vue d'aider les gouvernements à réorienter et à recentrer leurs politiques, investissements et dépenses vers un ensemble de secteurs, tels que les technologies propres, les sources d'énergie renouvelables, les services relatifs à l'eau, les transports, la gestion des déchets, les constructions écologiques et l'agriculture et l'exploitation forestière durables. Cette initiative comprend deux grands projets, l'étude sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité et le nouveau pacte vert mondial, qui est une riposte à la crise financière et économique mondiale. Le rapport sur l'économie verte qui est en cours d'élaboration s'appuie sur ces deux projets.

50. L'étude sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité a consisté à calculer les coûts environnementaux (non payés) de l'activité économique des plus grandes entreprises du monde et à les comparer aux profits réalisés. Les résultats montrent qu'une grande proportion des plus grandes entreprises du monde ne réaliseraient pas de bénéfices si elles devaient payer les coûts environnementaux, et que la structure d'une économie avec un système de prix qui reflétait mieux les coûts environnementaux et sociaux serait très différente de celle qui existe à l'heure actuelle. Toutefois, pour approfondir l'idée issue des résultats de l'étude, il faudrait mener d'autres études en cherchant, d'une part, à prendre en compte tous les objectifs sociaux et ceux relatifs au développement et à la lutte contre la pauvreté et, d'autre part, à évaluer les répercussions générales des variations de prix, en tenant compte des réactions des consommateurs, des possibilités de substitution et de l'évolution des technologies.

51. Le nouveau pacte vert mondial du PNUE met en avant la nécessité pour les pouvoirs publics de réorienter leurs dépenses de relance vers les secteurs et activités écologiques. Dans de nombreuses instances, l'idée est rapidement apparue selon laquelle l'« écologisation » des programmes de relance pourrait rapporter un

²⁰ Roberto Patuelli, Peter Nijkamp et Eric Pels, « Environmental tax reform and the double dividend: a meta-analytical performance assessment », *Ecological Economics*, vol. 55, n° 4 (décembre 2005), p. 564 à 583.

²¹ Tim Callan, et al., « The distributional implications of a carbon tax in Ireland », *Energy Policy*, vol. 37, n° 2 (février 2009), p. 407 à 412.

²² Allen Blackman, Rebecca Osakwe et Francisco Alpizar (2009), « Fuel tax incidence in developing countries: the case of Costa Rica », *Resources for the Future*, discussion paper DP-09-37.

²³ www.unep.org/greeneconomy.

avantage supplémentaire en facilitant la transition vers une économie verte. Il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence des programmes de relance verte sur la structure de l'économie et de l'emploi, la productivité, l'utilisation des ressources et la pollution. Les mesures proposées dans le pacte visent à accélérer la création d'emplois et à injecter les dépenses dans l'économie, mais les investissements dans les infrastructures écologiques ne donnent souvent des résultats qu'après un certain temps. Beaucoup dépend de l'ampleur des interventions, compte tenu des dépenses de relance pas très écologiques comme celles consacrées à la construction et à la rénovation des autoroutes, et de la présence ou de l'absence de liens économiques.

52. Ces considérations s'appliquent également au troisième courant d'analyse de l'économie verte, qui est représenté par les travaux menés par le Département des affaires économiques et sociales, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique. Il s'agit non pas d'une analyse microéconomique de l'internalisation des effets externes mais d'une analyse macroéconomique de la manière d'utiliser les politiques publiques pour orienter la croissance économique vers la voie de la durabilité. Ainsi, les travaux menés par le Département des affaires économiques et sociales sur le changement climatique et le développement durable²⁴ montrent comment l'investissement dans les infrastructures, en particulier dans les sources d'énergie renouvelables, peut permettre d'établir une passerelle entre les activités de lutte contre le changement climatique et les activités de développement. La promotion des sources d'énergie renouvelables permet non seulement d'accroître l'accès des pauvres à l'énergie mais aussi de faire baisser les prix de l'énergie renouvelable et de la rendre ainsi accessible aux pays pauvres et compétitive par rapport à l'énergie fossile. Ces travaux font suite à de nombreuses analyses du développement, qui évaluent le rôle des investissements en termes de rendement interne, de liens en amont et en aval et de capacité d'attirer des investissements complémentaires. Le Département des affaires économiques et sociales applique la même logique à l'action mondiale contre la crise économique et souligne la nécessité de renforcer la coopération internationale afin de ménager aux pays en développement une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour faire face à la crise financière et économique et de promouvoir le transfert et la transposition à grande échelle de technologies sans risque pour l'environnement²⁵.

53. Une autre raison qui explique pourquoi il faut investir dans les infrastructures est que la transition vers une économie verte ou à la croissance verte nécessite de grands changements dans les systèmes énergétique et de transport, qui sont tributaires de l'infrastructure. Les investissements privés dans les nouvelles industries et activités devront donc être étroitement coordonnés avec les investissements publics dans la mise en place de nouvelles infrastructures – notamment pour les transports publics, le remplacement des batteries de véhicule électrique, les réseaux de distribution d'électricité intelligents et le développement et l'adaptation des réseaux aux sources d'énergie renouvelables, etc. Pour favoriser une croissance verte, les pouvoirs publics devront également investir dans la

²⁴ *La situation économique et sociale dans le monde 2009 : promouvoir le développement, protéger la planète* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.II.C.1), et Département des affaires économiques et sociales, « A global green new deal for climate, energy and development », note technique, décembre 2009.

²⁵ Département des affaires économiques et sociales, note d'orientation n° 12 (voir note de bas de page 10).

construction de logements décents, abordables et écologiques pour les ménages à faible revenu, dont le nombre augmente rapidement dans les villes des pays en développement.

54. Le quatrième courant comprend les travaux sur les « emplois verts »²⁶ menés par l'Organisation internationale du Travail en coopération avec le PNUE, et l'initiative prise ensuite par l'OIT d'organiser des stages de formation et des services d'assistance technique sur la question. Ce courant cadre avec les nombreuses analyses économiques déjà effectuées sur la conciliation des objectifs sociaux et économiques. La référence classique à cet égard est la publication du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) intitulée « Ajustement à visage humain »²⁷, dans laquelle on trouve des exemples concrets de politiques d'ajustement structurel qui prennent vraiment en compte les questions sociales. D'autres travaux inversent le rapport de causalité et examinent comment les programmes sociaux pourraient prendre en compte les objectifs en matière d'environnement. C'est le cas notamment de l'étude consacrée aux emplois verts qui pourraient être créés par les programmes publics de promotion de l'emploi (par exemple le dispositif MGREGA de l'Inde) ou de la relance (par exemple la loi dite *Recovery and Reinvestment Act* des États-Unis²⁸). Bien qu'encourageants, ces travaux sont très approximatifs et guère étayés par des éléments concrets. Il est indispensable de mener d'autres études.

55. De façon plus générale, le fait demeure que les questions sociales ou de développement, en particulier l'élimination de la pauvreté, sont insuffisamment abordées dans certaines recommandations pratiques en matière d'économie verte. Les mesures recommandées en matière d'internalisation des effets externes cadrent avec la théorie économique mais elles peuvent avoir des contrecoups sociaux si elles sont mal conçues. Elles devront être conjuguées, dans la plupart des cas, à des politiques agissant sur l'offre et la demande. Pour les mettre en œuvre, les pays pourraient avoir besoin de l'aide extérieure en matière de renforcement des capacités et pour la mise en place de mécanismes de compensation.

56. De la même façon, les mesures de valorisation recommandées dans l'étude sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité peuvent en principe être adaptées à la lutte contre la pauvreté, en reliant par exemple la valorisation et le paiement des écoservices à l'autonomisation des populations locales et à la protection des droits des populations pauvres. Il s'agit là d'un nouveau thème d'étude, qui doit être analysé sérieusement avant d'adopter certaines des recommandations. La réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement dans le contexte du changement climatique suit cette logique.

57. Pour résumer, l'économie verte est, comme le développement durable, un concept général et englobe un ensemble d'instruments économiques qui pourraient

²⁶ Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Green jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world », (septembre 2008).

²⁷ Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly et Frances Stewart (éd.), *Ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance* (New York, Oxford University Press, 2001).

²⁸ Robert Pollin, James Heintz et Heidi Garrett-Peltier, « The economic benefits of investing in clean energy: how the economic stimulus program and new legislation can boost U.S. economic growth and employment », study for the Green Economics Program, Political Economy Research Institute, Université du Massachussets, Amherst (juin 2009).

être utilisés pour mettre l'activité économique au service de l'un ou de plusieurs des objectifs de développement durable. Comme tout instrument économique, leur application nécessite une bonne connaissance du contexte social, institutionnel et politique du pays et du niveau d'appui international dont le pays est en droit d'attendre, ainsi que la capacité de tirer des enseignements de l'expérience et de s'adapter. Les réflexions exposées ci-dessus sur l'économie verte et la croissance verte font ressortir certains sujets qui doivent être examinés de manière plus approfondie avant la tenue de la prochaine Conférence des Nations Unies sur le développement durable, notamment les suivants :

a) Il est indispensable de définir plus clairement les liens entre l'économie verte et le développement durable. Il faut en particulier préciser les éléments concrets de cette approche, c'est-à-dire les politiques et mesures qui pourraient être prises pour promouvoir l'économie verte. Ces éléments pourraient être rassemblés sous la forme d'une base de données sur les politiques, les mesures et les analyses relatives à l'économie et à la croissance vertes;

b) Il faut étudier plus avant les répercussions que chaque recommandation pratique pourrait avoir sur le plan social et sur les plans du développement et de la répartition des revenus, ainsi que les mesures et activités supplémentaires à mettre en place, notamment en faisant appel à la coopération internationale, pour concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Ces études devront être entreprises dans certains contextes nationaux, et pourraient inclure des simulations de scénario de transition à une croissance équitable, écologique, rapide et durable. Il faut en particulier prendre en compte les conditions institutionnelles ainsi que les recommandations touchant le renforcement des institutions;

c) Outre les études nationales, il faut également élaborer des modèles et scénarios économiques mondiaux qui permettraient d'évaluer les politiques nationales de promotion de l'économie et de la croissance vertes dans un contexte mondial, notamment les effets d'interdépendance générés par le commerce international, les investissements et le transfert de technologie.

V. Cadre institutionnel du développement durable

58. Un certain nombre d'États Membres ont exprimé leurs vues sur la gouvernance du développement durable dans le cadre des préparatifs de la prochaine Conférence des Nations Unies sur le développement durable. L'un d'eux a estimé que la conférence de 2012 devrait examiner la question de la gouvernance sous l'angle d'une réforme éventuelle des organismes participant actuellement à la mise en œuvre du programme de développement durable des Nations Unies, en particulier la Commission du développement durable et le PNUE. Il a estimé également que la conférence pourrait permettre de dégager un consensus sur la réforme des institutions internationales s'occupant du développement durable et de mobiliser l'engagement des responsables politiques à cet égard²⁹. Un autre a souligné qu'il

²⁹ Communications présentées par les États Membres dans le cadre du rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre d'Action 21, du Programme relatif à la mise en œuvre d'Action 21 et des textes issus du Sommet mondial pour le développement durable (A/64/275), disponible à www.un.org/esa/dsd/resources/res_docugaecos_64.shtml, Brésil.

faudrait parvenir à conclure des accords internationaux sur le développement durable qui tiennent compte des différents instruments internationaux³⁰.

59. On trouvera dans la présente section une vue d'ensemble des mécanismes institutionnels de développement durable, leur évolution au fil du temps et les enseignements retenus de cette évolution, notamment les domaines prometteurs et les difficultés à relever. L'accent est mis sur le niveau international, surtout sur les mandats et objectifs des organismes des Nations Unies chargés du développement durable et de ses volets économique, social et environnemental.

60. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a insufflé un nouveau dynamisme à la communauté internationale. À l'heure où se prépare la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, la communauté internationale doit se trouver un nouveau souffle et examiner comment renforcer les mécanismes institutionnels du développement durable à tous les niveaux.

61. Au fil des ans, un certain nombre d'institutions ont été mises en place pour renforcer la convergence entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Au niveau mondial, la principale institution chargée de l'élaboration des politiques est la Commission du développement durable. La Commission s'est employée à mobiliser la participation des grands groupes à la formulation des politiques et a favorisé la mise en place d'un nouveau mécanisme institutionnel, les multipartenariats, destiné à assurer le développement durable. Au sein de l'ONU, le Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales a contribué au renforcement de la cohérence de l'action du système dans les domaines économique et social. En outre, ONU-Eau, ONU-Énergie et ONU-Océans ont été mises en place pour promouvoir la cohérence de l'action menée par le système dans leurs domaines de compétence respectifs. Au niveau régional, les commissions régionales ont organisé des conférences ministérielles et des réunions de mise en œuvre. Au niveau national, des dispositifs institutionnels ont été établis, dont les conseils nationaux de développement durable et les stratégies nationales de développement durable, et les objectifs de développement ont été incorporés dans d'autres processus ou institutions, y compris les plans de développement, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et autres. Au niveau local, les institutions locales et les municipalités urbaines ont mis en place des processus locaux de mise en œuvre d'Action 21.

62. En examinant le développement des institutions, on s'est beaucoup préoccupé du volet environnement. Ces 40 dernières années ont vu de grands changements dans la nature et le rayon d'action des institutions environnementales, notamment la création du PNUE en 1972 suivie par la mise en place des secrétariats des nombreuses conventions environnementales. Au niveau national, le nombre de pays qui ont créé un ministère de l'environnement et des organismes de protection ont crû rapidement après 1972. Beaucoup de municipalités urbaines et de collectivités locales ont également créé des départements ou des services de l'écologie. En dernier lieu, les organisations non gouvernementales nationales et internationales à vocation écologique se sont multipliées et développées de façon spectaculaire, de nombreuses entreprises ont créé des services écologiques et de nouveaux établissements de recherche et d'éducation sont apparus. Le développement

³⁰ Ibid., Colombie.

institutionnel a progressé à un rythme plus rapide que les autres volets du développement durable, soit l'économie (qui a connu sa grande période d'expansion et de consolidation dans les années 50 et 60) et le volet social.

63. Cela étant, il faut juger sur pièces. L'efficacité des institutions se mesure à l'aune de leurs résultats. À ce propos, comme il est indiqué dans les sections précédentes, plusieurs domaines appellent l'attention. Les indicateurs de l'état de l'environnement, en particulier, demeurent médiocres, de même que les indicateurs de convergence des trois dimensions du développement durable. Comme indiqué précédemment, ces insuffisances peuvent en partie être attribuées à l'inertie du système ou à l'apparition d'autres priorités, en particulier la lutte contre la pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement. Cela étant, il s'agit de savoir si les modifications institutionnelles ou structurelles pourraient accélérer le développement durable, dans ses trois dimensions.

A. Commission du développement durable

64. Créée en décembre 1992 pour assurer le suivi de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, la Commission du développement durable a pour mission de contrôler la mise en œuvre, aux niveaux local, national, régional et international, des accords conclus au Sommet « Planète Terre », et d'en rendre compte. À la suite du Sommet mondial pour le développement durable en 2002, la Commission a en outre été chargée d'arrêter les grandes orientations pour le suivi de l'application du Plan de mise en œuvre de Johannesburg³¹. Commission technique du Conseil économique et social des Nations Unies, elle est composée de 53 membres.

65. Comme l'Assemblée générale des Nations Unies l'a réaffirmé à plusieurs reprises – et le plus récemment dans sa résolution 64/236 –, la Commission du développement durable reste l'organe de haut niveau responsable du développement durable au sein du système des Nations Unies et l'instance où sont examinées les questions relatives à l'intégration des trois dimensions du développement durable.

66. En 2002, au Sommet mondial pour le développement durable, les États ont demandé que la Commission du développement durable soit renforcée pour pouvoir jouer un rôle plus grand dans l'accélération de la mise en œuvre à tous les niveaux d'Action 21 et du Plan de mise en œuvre de Johannesburg. À sa onzième session, la Commission a donc décidé d'organiser ses travaux selon un cycle d'application biennal, alternant session d'examen et session directive, jusqu'en 2016-2017, les sessions d'examen étant consacrées à l'évaluation des mesures prises pour atteindre les objectifs de développement durable et pour déterminer les obstacles et les contraintes, tandis que les sessions directives seraient l'occasion de prendre des mesures visant à accélérer la mise en œuvre et à mobiliser les énergies pour surmonter les obstacles et les contraintes. Par ailleurs, en sus des thèmes retenus pour chaque cycle, il a été décidé que les discussions porteraient sur un certain nombre de questions transversales convenues.

³¹ *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.II.A.1), chap. I, résolution 2, annexe.

67. Le Sommet mondial pour le développement durable a été l'occasion de consacrer un nouvel outil de mise en œuvre pragmatique, le partenariat pour le développement durable, et d'en encourager l'utilisation. Depuis le Sommet, plus de 360 partenariats public-privé de ce type ont été enregistrés auprès du secrétariat de la Commission du développement durable. À la demande des États Membres, un salon du partenariat a été organisé au cours des sessions de la Commission afin d'analyser, d'apprécier et de suivre les contributions à la mise en œuvre du développement durable apportées par les partenariats enregistrés. Il est temps désormais de passer à l'étape suivante, et de dresser le bilan des résultats, de tirer les enseignements et de dégager les bonnes pratiques, de recenser les obstacles et les contraintes et, enfin, de réfléchir aux moyens de reproduire, généraliser et adapter les solutions qui ont fait leur preuve.

68. Depuis l'adoption du programme de travail pluriannuel, la Commission a innové de plusieurs manières : en renforçant le rôle des institutions régionales et sous-régionales; en mutualisant les bonnes pratiques et les enseignements tirés (grâce, par exemple, au salon du partenariat et aux centres d'apprentissage); en favorisant le renforcement de la collaboration entre les organismes des Nations Unies et les autres institutions et réseaux; en consolidant la coopération avec les grands groupes; en encourageant les partenariats entre gouvernements, grands groupes et autres parties prenantes; et en lançant des dialogues multipartites pour susciter la mobilisation autour des mesures de mise en œuvre.

69. Malgré ces réformes et leurs retombées positives se pose la question de savoir s'il ne faudrait pas purement et simplement modifier le cadre institutionnel du développement durable afin de renforcer la cohérence entre les différents objectifs. Diverses propositions en ce sens ont été avancées par les gouvernements et autres parties prenantes³², qui préconisent une réforme de l'architecture internationale du développement durable : certains suggèrent de transformer la Commission en un conseil du développement durable relevant de l'Assemblée générale; d'autres proposent de remplacer le Conseil de tutelle par un tel conseil; d'autres encore recommandent d'organiser un débat sur le développement durable dans le cadre des sessions annuelles du Conseil économique et social.

70. Dans la mesure où plusieurs de ces différentes propositions sont déjà du domaine public le présent rapport ne s'attardera pas sur leurs avantages et inconvénients. Les développements suivants ont au contraire pour objet de ramener le débat sur les fonctions fondamentales. Il s'agit surtout, entre autres, de préciser que le développement durable ne se résume pas à sa dimension environnementale, autrement dit de rappeler que le développement durable suppose la conciliation de ses trois dimensions. La communauté internationale doit saisir l'occasion que lui offre la Conférence des Nations Unies sur le développement durable pour examiner soigneusement comment les différentes fonctions en jeu dans l'intégration des différentes composantes du développement durable peuvent s'exécuter de manière optimale. Si certaines supposeront en effet des changements institutionnels, d'autres en revanche pourront s'opérer dans le cadre de l'architecture institutionnelle existante.

³² Forum des parties prenantes pour un avenir durable, « Gouvernance internationale du développement durable et Rio+20 – Premières perspectives », document de réflexion n° 1, février 2010.

71. *Renforcement de la cohérence au niveau national.* Une composante importante de l'intégration des volets économique, social et environnemental se joue au niveau national, et les initiatives à cet égard peuvent être encouragées par la réactivation des conseils nationaux pour le développement durable, qui permettrait d'associer un plus grand nombre de ministères et de parties prenantes de chaque pays. Cela supposerait un appui financier spécifique et un renforcement des capacités pour les pays en développement, envisageable dans le cadre de l'architecture existante au sein des Nations Unies, par exemple grâce au Groupe des Nations Unies pour le développement, qui pourrait orienter l'action des pays non seulement sur des questions sectorielles (comme à l'heure actuelle) mais également sur le programme intégré du développement durable.

72. *Appropriation à l'échelle du système.* Une autre grande composante relève des organisations internationales, lesquelles doivent prendre une part effective aux travaux de la Commission du développement durable, afin que leurs programmes de travail tiennent compte de ses décisions. Un certain nombre de mesures permettrait d'encourager une telle participation. Certaines initiatives déjà mises en place pourraient faire l'objet d'une évaluation au cours des deux prochaines années (comme l'invitation des présidents des organes directeurs des organismes des Nations Unies aux réunions de la Commission du développement durable). En outre, l'établissement d'un processus permanent pour faire le lien entre les décisions de la Commission et les programmes de travail de ces organismes pourrait se justifier.

73. *De l'élaboration à la mise en œuvre des politiques.* Dans l'idéal, le rôle que joue la Commission du développement durable eu égard à l'intégration des trois dimensions du développement durable ne devrait pas se cantonner à l'adoption de décisions mais devrait conduire les partenaires, en particulier les gouvernements, à inscrire des mesures de mise en œuvre dans leurs plans nationaux ou institutionnels. Plusieurs idées ont été lancées : il a notamment été proposé d'instaurer une journée de la mise en œuvre, au cours du débat de haut niveau de la session directive, pendant laquelle il serait rendu compte de la manière dont les décisions prises lors du cycle précédent ont été intégrées dans les plans de développement nationaux.

74. *Mobilisation des grands groupes.* La Commission du développement durable, qui permet la participation active de la société civile, reste considérée comme l'instance la plus interactive et la plus représentative du système des Nations Unies. Au cours de ces dernières années, près de 1 000 représentants des neuf grands groupes se sont préinscrits aux sessions de la Commission et plusieurs centaines d'entre eux ont participé activement à ses travaux. Toutefois, l'accélération de la mise en œuvre au niveau national suppose, outre les initiatives en cours, d'associer un grand nombre d'organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales qui sont amenées à gérer la mise en œuvre à grande échelle des projets de développement durable. Il importe donc d'élargir la participation des grands groupes aux travaux de la Commission.

75. *Partenariats.* Depuis le Sommet mondial pour le développement durable, la Commission joue un rôle majeur dans la facilitation des partenariats entre gouvernements, grands groupes et autres institutions nationales et internationales, l'objectif étant l'exécution de ses décisions sur le terrain. Il faut maintenant passer à l'étape suivante et plusieurs options sont envisagées, à cet égard, notamment la création de partenariats (ou de partenariats de partenariats) spécifiques pour chaque série de décisions de politique générale.

B. Élargissement des processus du développement durable

76. L'Assemblée générale reste au sommet de l'édifice institutionnel mondial chargé de la réalisation des trois objectifs des Nations Unies que sont la paix, le développement et les droits de l'homme, lesquels coïncident largement avec les trois dimensions du développement durable. De par l'universalité de sa composition (192 États), son mode de gouvernance (« un État, une voix ») et l'étendue de son mandat, l'Assemblée générale jouit d'une légitimité et d'une représentativité sans égales. Sur la question du développement durable, elle a toujours adopté une attitude tournée vers l'avenir. C'est elle qui est à l'origine de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (1972), de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992), de la session extraordinaire de l'Assemblée générale chargée d'examiner et d'évaluer la mise en œuvre d'Action 21 (1997), du Sommet mondial pour le développement social (2002) et de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (2012). C'est elle qui a créé la Commission mondiale de l'environnement et du développement en 1983 et qui a inscrit la notion de développement durable dans le vocabulaire international. Les travaux de la Conférence sur le développement durable seront approuvés par l'Assemblée générale à sa soixante-septième session et, partant, devraient servir de référence internationale pour l'élaboration des législations nationales en matière de développement durable.

77. L'Assemblée générale constitue le point de convergence ultime des délibérations relatives à chacun des trois piliers du développement durable. Dans le cadre du Plan de mise en œuvre de Johannesburg (par. 143), elle avait été chargée de « donner une orientation politique d'ensemble pour la mise en œuvre d'Action 21 et son examen ». Se pose notamment la question de savoir s'il y a lieu de prendre des mesures supplémentaires pour que les questions relatives aux trois piliers du développement durable soient présentées à l'Assemblée générale sous forme intégrée et non (ou pas seulement) de manière isolée³².

78. De son côté, le Conseil économique et social est également chargé d'intégrer les trois axes du développement durable. Il a organisé des sessions spéciales en ce sens, comme la session de fond de 2007 qui était consacrée au thème du développement durable. Toutefois, le thème principal des travaux du Conseil varie énormément d'une année à l'autre, et le sujet du développement durable, au sens large d'Action 21, n'est pas retenu tous les ans. Là encore, se pose la question de savoir si le Conseil devrait organiser un débat intégré sur le développement durable dans le cadre du débat consacré aux questions diverses ou s'il devrait limiter son examen à des rapports distincts sur les trois piliers.

C. Gouvernance internationale en matière d'environnement et gouvernance des piliers économique et social du développement durable

79. Le débat sur la gouvernance internationale en matière d'environnement et sur les institutions de promotion du développement durable découle d'un seul constat : il faut mieux affecter les ressources pour faire face à un changement environnemental sans précédent à tous les niveaux ainsi qu'à ses répercussions potentiellement négatives sur le développement économique et social, en particulier

pour les groupes pauvres et vulnérables de la société. Des voix se sont également fait entendre pour demander davantage de cohérence dans les travaux menés par les Nations Unies en matière de développement durable. Le débat sur la gouvernance internationale en matière d'environnement se poursuit dans le cadre de plusieurs programmes intergouvernementaux organisés par le PNUE, lequel a été chargé par l'Assemblée générale de contrôler la mise en œuvre du programme environnemental du système des Nations Unies. En février 2010, à la onzième session spéciale du Conseil d'administration du Programme, un groupe consultatif de ministres et de représentants de haut niveau a présenté un ensemble d'options pour l'amélioration de la gouvernance internationale en matière d'environnement (UNEP/GCSS.XI/4, annexe).

80. Ce groupe consultatif a dégagé cinq axes pour renforcer la gouvernance internationale en matière d'environnement : créer une base scientifique et une interface science-politique solides, faisant autorité et accessibles; trouver, en faveur de la viabilité environnementale, une voix faisant autorité et adaptée à l'échelle mondiale; atteindre l'efficacité, l'efficience et la cohérence dans le système des Nations Unies; obtenir des fonds suffisants, prévisibles et cohérents; et assurer l'adoption d'une démarche souple et cohérente pour répondre aux besoins des pays. Les options pour une réforme graduelle sont énumérées au paragraphe 12 du rapport du groupe consultatif (UNEP/GCSS.XI/4, annexe), tandis que les options pour une réforme plus vaste sont précisées au paragraphe 13.

81. Plusieurs États Membres amenés à donner leur avis sur l'organisation de la Conférence sur le développement durable ont également évoqué la gouvernance internationale de l'environnement, indiquant que, quarante ans après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue à Stockholm, qui a débouché sur la création du PNUE, l'occasion se présentait d'imprimer une impulsion politique au plus haut niveau en faveur du renforcement du cadre institutionnel de la gouvernance en matière d'environnement³³, dont certains ont souligné qu'il fallait l'intégrer aux deux autres piliers du développement durable³⁴.

82. Il est une question qui a toujours intéressé la Commission du développement durable comme le Conseil d'administration du PNUE, à savoir la coopération avec les autres organes intergouvernementaux. L'évolution récente de la coopération internationale a privilégié le développement du droit international, notamment dans les domaines du changement climatique, de la biodiversité et des produits chimiques. Le groupe commun de liaison de la Convention sur la diversité biologique, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a pour vocation d'assurer la coordination entre les secrétariats et les programmes ainsi que la coordination des travaux des organes délibérants et le suivi coordonné des délibérations. Certains enseignements tirés des synergies positives dégagées lors des travaux menés dans le cadre des trois conventions sur les armes chimiques (Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides

³³ Observations présentées par les États Membres (voir note 28), Indonésie.

³⁴ En particulier l'Afrique du Sud et la Suisse.

dangereux qui font l'objet d'un commerce international) pourraient s'avérer utiles ici.

83. Ces questions de coopération dépassent le cadre formel des processus conventionnels. Il arrive que des instruments juridiquement non contraignants établis dans le cadre du système des Nations Unies se transforment en accords contraignants. Il en va notamment ainsi de l'Engagement international concernant les ressources phylogénétiques et du Plan d'action mondial pour les ressources zoogénétiques, conclus dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, et du Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres, géré par le PNUE.

84. Un autre instrument non contraignant qui a ouvert la voie à une approche globale dans un domaine essentiel est né de la résolution 2000/35 du Conseil économique et social portant création du Forum des Nations Unies sur les forêts, organe subsidiaire chargé principalement de « promouvoir la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts et de renforcer un engagement politique à long terme en ce sens », conformément à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement³⁵, à la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts (principes forestiers)³⁶, et au chapitre 11 d'Action 21³⁷. Cette résolution a également débouché sur la création du Partenariat de collaboration sur les forêts, partenariat innovant entre 14 grandes entités internationales qui s'occupent des forêts, visant à soutenir le Forum et ses États membres, et sur l'adoption en 2007, par le Forum à sa septième session et par l'Assemblée générale (résolution 62/98), de l'instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts. L'évolution récente a créé des occasions importantes de coopération. Une possibilité serait notamment d'établir un programme de travail commun autour de la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD plus) avec le secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le PNUE et le Fonds pour l'environnement mondial.

D. Coordination sectorielle et mécanismes de consultation

85. La coordination sectorielle et les mécanismes de consultation en matière économique, sociale et environnementale sont assurés depuis les années 50 au sein du système des Nations Unies, dans le cadre du principal mécanisme de coordination interinstitutionnelle au niveau des chefs de secrétariat, à savoir le Comité administratif de coordination, rebaptisé en 2000 Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. Sous la direction du Conseil, la coordination intersectorielle est assurée par le Comité de haut niveau sur les programmes, qui réunit les directeurs de programme de la classe inférieure à celle des chefs de secrétariat. Dans le sillage de la réforme du Comité administratif de coordination, en 2000, qui visait à alléger le nombre de structures permanentes

³⁵ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, résolution 1, annexe I.

³⁶ *Ibid.*, annexe III.

³⁷ *Ibid.*, annexe II.

en privilégiant les équipes spéciales à caractère temporaire chargées d'étudier des questions spécifiques, seuls trois organes sectoriels permanents ont été créés pour prendre la suite des anciens sous-comités du Comité avec des mandats sectoriels similaires : ONU-Eau, ONU-Énergie et ONU-Océans, qui s'intéressent à certains aspects spécifiques du développement durable.

86. Parmi les autres mécanismes de coordination existant à l'échelle du système, il convient de citer le Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales, dirigé par le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales, le Groupe des Nations Unies pour le développement, placé sous la direction du PNUD, ainsi que le Groupe de la gestion de l'environnement, qui relève du PNUE.

87. Pour un grand nombre de secteurs définis dans Action 21, il n'existe pas de mécanisme sectoriel. Quant au mécanisme multisectoriel de l'ancien Comité administratif de coordination sur le développement durable, il aurait été supprimé au nom de la rationalisation et de la simplification, dans le cadre de la réforme de 2000. À l'évidence, la coordination intersectorielle interinstitutionnelle dans le domaine du développement durable – au-delà de l'eau, de l'énergie et des océans – a pâti de cette restructuration. Lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, il faudrait s'interroger sur l'opportunité de créer un nouveau mécanisme interinstitutionnel aux fins de la coordination future en matière de développement durable.

E. Processus et institutions aux niveaux national et local

88. La réalisation de progrès en faveur du développement durable passe par la réforme des institutions internationales mais également nationales. Compte tenu des grandes différences en termes d'histoire, de capacités institutionnelles globales aussi bien que d'enjeux et de priorités en matière de développement durable, il n'apparaît ni utile ni envisageable d'établir un modèle unique de cadre institutionnel au niveau national. Les structures institutionnelles pertinentes devront s'organiser en fonction des réalités locales, ce qui n'interdira certes pas aux pays et localités ayant des caractéristiques et des difficultés similaires d'échanger leurs données d'expérience.

89. Associant directement les parties prenantes non gouvernementales aux processus de consultation et de décision, les conseils nationaux pour le développement durable constituent une innovation institutionnelle majeure. Néanmoins, pour des raisons qui mériteraient d'être analysées, nombre d'entre eux ont cessé de fonctionner. Les réactiver pourrait s'inscrire dans le cadre des efforts visant à renforcer les institutions au niveau national. Ce faisant, il serait important de définir des mandats clairs et d'établir une coordination effective avec les processus de décision traditionnels. Les faire coprésider par les grands ministères de l'économie ou du développement permettrait de les associer à la prise de décisions générale. S'agissant des conseils nationaux pour le développement durable, le choix des parties prenantes et de leurs représentants est essentiel, tant il est important que les avis et les intérêts des parties prenantes qui ne peuvent pas s'organiser facilement soient correctement représentés. Ces nouveaux conseils réactivés pourraient être chargés d'assurer le suivi de la mise en œuvre des décisions de la Commission du développement durable et de rendre compte à cette dernière des progrès accomplis.

90. Les stratégies nationales de développement durable sont également au cœur de la problématique institutionnelle. Dans de nombreux pays, elles sont le fruit de la réforme progressive d'institutions existantes. Là où les processus de planification faisaient défaut ou lorsqu'ils étaient inefficaces, la création de nouvelles stratégies nationales de développement durable a porté ses fruits. Il faut souligner qu'une telle stratégie est un processus qui suppose un apprentissage permanent. Dans le contexte des stratégies nationales de développement durable, l'instauration de mécanismes de coordination efficaces au sein des pouvoirs publics est un aspect institutionnel important. La création de conseils et de groupes de travail interministériels placés sous la direction d'une institution centrale (services du premier ministre ou du président, ministère des finances ou du plan) se révèle souvent utile. En revanche, les institutions permettant de renforcer la cohérence verticale entre les niveaux national et infranational sont généralement plus rares. Un autre aspect institutionnel lié aux stratégies nationales de développement durable tient à la nécessité de trouver des mécanismes de révision des stratégies existantes, prévoyant, par exemple, des examens d'experts internes et externes, des processus internationaux d'examen par les pairs ou de partage d'apprentissage en commun, ainsi que des examens par les institutions officielles.

91. Un autre défi institutionnel pour les stratégies nationales de développement durable tient au caractère multidimensionnel du développement durable. Les stratégies et politiques d'un pays peuvent avoir une incidence sur d'autres pays et sur les biens communs régionaux ou mondiaux. Ces derniers doivent être suffisamment étudiés et pris en compte dans les processus nationaux, notamment dans le cadre de contrôles externes par les pairs. La participation des représentants des pays en développement aux processus d'examen des stratégies nationales de développement durable dans les pays développés ces dernières années pourrait être considérée comme un pas en avant sur cette voie. La poursuite du renforcement des processus de participation suppose également une amélioration accrue de la transparence et de l'accès à l'information. À cet égard, la maîtrise des progrès dans le domaine des technologies de l'information et des communications pourrait s'avérer décisive.

F. Institutions de création et de partage des connaissances

92. La généralisation de l'Internet a mis à la portée du monde entier une information abondante – à défaut d'être toujours riche – sur des sujets d'une diversité quasi illimitée, dont le développement durable. Devant la prolifération des sources d'information et la facilité de l'accès à celle-ci, collecter et organiser toutes les données et connaissances utiles sur le développement durable est devenu une entreprise aussi délicate qu'urgente.

93. S'il est vrai que les informations abondent sur la notion et la pratique du développement durable, il reste qu'elles sont pour l'essentiel fragmentaires et ne sont souvent pas disponibles sous une forme exploitable par les responsables politiques et les professionnels. Ainsi, les outils et techniques d'analyse mis au point pour répondre aux questions liées au développement durable (analyse du cycle de

vie, évaluation environnementale, services écosystémiques, etc.) n'ont généralement guère de portée au niveau des politiques, à quelques notables exceptions près³⁸.

94. De même, les connaissances pratiques accumulées depuis la conférence de Rio au sujet des politiques et des institutions qui ont fait leur preuve n'ont pas été mobilisées de façon aussi systématique qu'elles auraient pu l'être au service de l'élaboration des politiques. La raison en est, en partie, que le développement durable n'est pas considéré comme une catégorie de connaissance, ce qui explique que les connaissances relatives à cette question soient fragmentaires et difficiles à trouver³⁹. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter des sites Web encyclopédiques comme Wikipédia. Les articles consacrés au développement durable ne sont pas reliés à d'autres et ne semblent pas révéler une approche intégrée. Quant aux périodiques et aux ouvrages consacrés au développement durable, ils ne portent pour la plupart que sur l'un de ses piliers : l'environnement.

95. Surmonter ces obstacles supposerait non seulement de résoudre les problèmes institutionnels, mais également de progresser sur plusieurs fronts. Tout d'abord, les informations disponibles en ligne sur le développement durable doivent être structurées et mises à la disposition des responsables politiques et autres décideurs sous une forme cohérente et conviviale. Ensuite, il faut établir des liens entre les différents réseaux existants qui se consacrent au développement durable, et rendre leurs travaux visibles pour les responsables politiques. Cela contribuerait à un troisième projet : présenter des exemples de réussite, de bonnes pratiques, d'évaluations de politiques et de programmes en matière de développement durable, et les mettre en ligne sous une forme conviviale. Plus important encore, on pourrait dresser, sous la forme d'un état des lieux dynamique, une synthèse de toutes les connaissances sur le développement durable accumulées au cours des 20 dernières années, synthèse qui servirait d'assise à la réflexion prospective sur les moyens de surmonter les défis du développement durable au XXI^e siècle.

96. Au niveau des Nations Unies, il serait important d'encourager et de soutenir le renforcement des liens entre la communauté scientifique et de la recherche stratégique, d'une part, et la Commission du développement durable et les autres organes et instances (le Conseil économique et social, par exemple), d'autre part. Le Partenariat pour la connaissance du développement durable, qui réunit un grand nombre d'instituts d'études stratégiques, offre un exemple notable d'initiative concrète permettant à la Commission du développement durable d'informer les grands groupes et d'être informée par eux. La Conférence sur le développement durable sera l'occasion de rechercher des moyens d'intensifier la création et le partage de connaissances avec l'ensemble des grands groupes afin de garantir la sagesse des décisions et de la gouvernance en matière de développement durable aux niveaux local, national, régional et international.

³⁸ David Glover, *Valuing the Environment: Economics for a Sustainable Future* (Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2010).

³⁹ Toutefois, les établissements d'enseignement supérieur sont de plus en plus nombreux à mettre en place des programmes d'études ou des instituts voués à l'étude de la durabilité ou du développement durable.

VI. L'avenir

97. Le développement durable est une passerelle entre différents objectifs, pays, parties prenantes, systèmes de connaissances et générations. Promesse d'harmonisation entre les dimensions économique, sociale et environnementale, le développement durable constitue également une base raisonnée de coopération internationale, un mécanisme permettant d'associer le secteur privé et la société civile, un moyen de mettre le savoir scientifique au service des responsables politiques et des communautés locales, et enfin la manifestation de notre responsabilité envers les générations futures. Son avènement a suscité une immense effervescence et la mobilisation d'un grand nombre de parties prenantes. Le présent rapport brosse un tableau nuancé de l'historique de ce concept depuis 1992, qui livre de précieux indices sur les problématiques susceptibles de se poser. Aujourd'hui, face à l'urgence accrue des enjeux, le monde se doit de renouer avec l'« prit de Rio ». La Conférence des Nations Unies sur le développement durable donne l'occasion de réveiller les enthousiasmes et de remobiliser les énergies, en montrant comment bâtir sur les bases qui ont été jetées à Rio de Janeiro en 1992.
