

Les cahiers de



GLOBAL

CHANCE

Développement durable et solidarités

**Quel développement ?
Quelles solidarités ?**

Sommaire

Global Chance
Association loi de 1901
à but non lucratif
(statuts sur simple
demande)
41 rue Rouget de Lisle
92150 Suresnes

Le Conseil d'Administration
de Global Chance
est composé de :

Benjamin DESSUS
Ingénieur et économiste
Président de l'Association

Jean-Pierre ORFEUIL
Chercheur

François PHARABOD
Ingénieur chercheur
Trésorier de l'Association

Arthur RIEDACKER
Agronome

Philippe ROQUEPLO
Ingénieur et sociologue

Jean-Claude RAY
Secrétaire de l'Association

Les cahiers
de Global Chance n°8
Juillet 1997

Directeur de publication :
Benjamin DESSUS
Rédaction :
François PHARABOD
Maquette :
Ivan PHARABOD
Imprimerie :
N.R.J.B. - Montmorency

| | |
|--|-----------|
| Editorial Développement durable et solidarités <i>Global Chance</i> | 1 |
| Vous avez dit développement ? <i>Global Chance</i> | 5 |
| Des copies inégales <i>Jean-Pierre Orfeuill</i> | 11 |
| Développement soutenable, développements et gestions durables : des solidarités à géométrie variable <i>Arthur Riedacker</i> | 15 |
| Développement durable et solidarité internationale, quelle perspective pour l'Afrique? <i>Youba Sokona</i> | 29 |
| Compte rendu de la réunion 4D : développement durable et coopération technique | 35 |
| Le nerf de la solidarité : le rôle des mécanismes financiers spécialisés (FEM et FFEM) <i>Pierre Cornut, Benjamin Dessus</i> | 43 |
| Petit historique de la convention climat <i>Pierre Cornut</i> | 53 |
| Négociations climat : engagements de réduction des émissions et solidarité <i>M. Colombier, B. Dessus, B. Laponche</i> | 57 |

Editorial

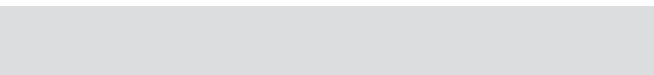
Cinq ans après la conférence de Rio sur le développement et l'environnement, chacun se plaît ou se sent obligé, quand il aborde les problèmes du développement, au Nord comme au Sud, d'y accoler l'adjectif "durable". C'est dans l'air du temps. Assises du développement durable, d'abord régionales, puis nationales en France à la fin de l'année dernière, rapport de la Commission Française du Développement Durable avec ses 35 propositions, bilan "Rio + 5" en juin de cette année, travaux de la Commission Energie 2010-2020 du Plan français, réunion de Kyoto en décembre prochain des pays signataires de la Convention climat qui sont supposés s'accorder sur des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre au delà de l'an 2000, autant d'événements, autant d'enceintes où le "développement durable" est évoqué, invoqué, pris à parti, mobilisé par les uns et les autres, pour le meilleur et pour le pire.

L'origine de la notion de "sustainable development" remonte au rapport *"Our common future"* publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement présidée par Gro Harlem Brundtland, premier ministre de Norvège. Ce rapport insistait sur la nécessité du développement avec son contenu de lutte contre la pauvreté et d'équité sociale entre les générations mais aussi à l'intérieur des sociétés actuelles, en même temps que de protection de l'environnement. La version française du rapport, *"Notre avenir à tous"*, a retenu le terme de développement "soutenable".

Qu'en est-il aujourd'hui avec le développement "durable" tel qu'il est décliné dans notre pays ? N'a-t-on pas abandonné le développement au nom de la durabilité ?

Que reste-t-il de la solidarité et des exigences du développement ici et maintenant ?

N'avons nous pas privilégié dans les pays du Nord l'aspect durable, au sens de la "gestion durable" de notre patrimoine planétaire, au détriment du développement ?



Autant de questions que nous nous proposons d'aborder dans ce numéro consacré au thème "Développement durable et solidarité".

La première partie concerne le développement durable : elle ouvre sur un entretien de Global Chance avec Christian Brodhag, président de la Commission française du développement durable. Suit une lecture commentée des contributions des différents ministères aux assises nationales du développement durable. Ensuite, deux analyses mettent en relief les difficultés, les contradictions, mais aussi les avancées et les espoirs que soulève au Nord et au Sud ce nouveau défi. Cette première partie se termine par le compte rendu du séminaire "Développement durable et coopération" que l'association 4 D a organisé le 22 avril dernier à Paris.

La seconde partie de ce numéro porte sur un cas pratique de mise en œuvre du développement durable, la négociation internationale autour du risque climatique. Trois articles abordent les problèmes de solidarité et de développement à travers la question des mécanismes financiers et de la répartition entre pays des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Nous vous en souhaitons bonne lecture et sommes bien sûr prêts à accueillir vos réactions éventuelles.

Global Chance

Vous avez dit développement ?

Global Chance

La Commission Française du Développement Durable que vous présidez depuis plus d'un an nous paraît au cœur des préoccupations développées dans ce numéro des Cahiers de Global Chance consacré au développement durable et à la solidarité. D'où notre souhait de faire le point avec vous sur cette Commission et d'approfondir quelques aspects particuliers.

Et tout d'abord que pensez vous de la composition actuelle de la Commission et de son rôle réel ?

Christian Brodhag

Le rôle de la CFDD (voir encadré) est double :

- Contribuer à la stratégie de développement durable en définissant les orientations d'une telle politique et en soumettant au gouvernement des recommandations,
- Contribuer à l'élaboration du rapport annuel de la France à la Commission du développement durable des Nations-Unies.

Il s'agit donc à la fois de proposer au gouvernement des orientations et d'évaluer les politiques menées par le gouvernement.

On apprend à travailler sur ces deux axes en marchant et dans un esprit de coopération. Par exemple quand j'ai pris la présidence de la Commission, j'ai trouvé sur mon bureau le premier rapport de la Commission que je n'ai pas trouvé

satisfaisant. Je m'en suis ouvert à Corinne Lepage qui ne m'a pas donné tort. Bien entendu cela n'a pas été sans quelques difficultés dans l'administration, mais les rancœurs se sont vite apaisées et la discussion nous a permis de construire le rapport de cette année sur des bases renouvelées et d'aboutir à un résultat que je considère comme nettement meilleur.

Global Chance

Certains reprochent à la CFDD d'être peu représentative de certaines composantes de la société civile, par exemple en ayant privilégié la présence de France Nature Environnement par rapport à des groupements d'ONG comme le CEDI (un collectif de plus d'une vingtaine d'associations environnementales) .

Christian Brodhag

J'aimerais faire deux observations à ce sujet. Tout d'abord quand on regarde la composition de cette Commission dont le nombre de membres a été volontairement limité pour des raisons d'efficacité, on voit que des composantes très diverses de la société civile sont présentes : administration, élus, ONG, journalistes, universitaires, syndicalistes, entrepreneurs industriels. Mais il est bien évident qu'une commission de 19 membres

Interview de Christian Brodhag

Président de la Commission Française du Développement Durable

Global Chance

ne peut en aucun cas prétendre à une représentativité exhaustive de l'ensemble des mouvements et des organisations et des institutions concernées par le développement durable. C'est d'ailleurs à titre personnel et non en tant que représentant de leur organisation qu'ont été nommés les membres de cette Commission.

Mais je souhaite que les membres de la Commission également membres d'associations, assurent un contact avec les militants de bases de leurs associations. Cela me semble très important. Pour combler le déficit de présence des autres ONG, je compte les associer au maximum aux réflexions des groupes de travail que j'ai mis en place. Je suis évidemment tout à fait prêt à aller plancher devant des collectifs d'associations environnementales comme le CEDI, ou d'autres organisations comme le collectif des associations de

développement, le CRID. On pourrait imaginer qu'il se recrée, à ce type d'occasion, un collectif associant Développement et Environnement issu du CRID et du CEDI. Plus généralement, il me semble nécessaire de maintenir un équilibre entre d'une part des organisations d'ONG très compétentes, mais parfois assez éloignées de la base et des organisations très représentatives des associations de base. De même je souhaite favoriser une concertation plus étroite entre les ONG à vocation essentiellement environnementales et les ONG de développement.

Global Chance

Et pour ce qui concerne la représentation et la participation syndicale ? Pourquoi aucune des grandes organisations ouvrières que vous souhaitez mobiliser n'est elle présente ?

Christian Brodhag

Je ne pense pas qu'elles le souhaitent au moment de la mise en place de la Commission. Peut-être aujourd'hui, après la tenue des Assises Nationales du développement durable, sont-elles plus motivées. Elles sont invitées à certains groupes de travail. Je suis personnellement prêt à les associer plus étroitement à nos réflexions si elles le souhaitent.

Global Chance

Mais quelle est l'indépendance réelle de la Commission dans son rapport annuel puisque le rapport final est celui du gouvernement français et pas celui de la Commission.

Christian Brodhag

Tout d'abord il y a au sein de la Commission des représentants de l'administration du ministère de l'environnement, du commissariat au plan, du ministère des affaires étrangères et de la mission effet de serre. Cette représentation contribue largement à assurer le dialogue et la prise en compte par la Commission des préoccupations des pouvoirs publics. Mais ce sur quoi je voudrais insister surtout c'est sur la transparence du processus. J'en veux pour preuve la remise simultanée sur le bureau de la CDD des Nations-Unies du rapport du gouvernement français et du rapport de notre Commission Française du Développement Durable.

Toujours en ce qui concerne l'évaluation, l'axe que nous souhaitons développer concerne la mise en forme d'indicateurs du développement durable. Nous avons ouvert le chantier très récemment à partir de premières propositions de l'IFEN (Institut Français de

LA COMMISSION FRANÇAISE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La Commission Française du Développement Durable (CFDD) est un organe consultatif indépendant, placé auprès du Ministre de l'Environnement, nommé par le Premier Ministre. Elle est principalement composée de personnalités nommées pour leur compétence et issues de différentes organisations partenaires du développement durable : élus (collectivités locales, parlement), représentant des milieux économiques, personnalités (universitaires, etc.), associations de protection de la nature ou de solidarité internationale.

La CFDD est chargée de définir les orientations d'une politique de développement durable, de soumettre au gouvernement des recommandations ayant pour objet de promouvoir ces orientations dans le cadre des objectifs arrêtés lors de la conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio, Juin 1992). Elle contribue à l'élaboration du rapport annuel de la France à la Commission du Développement Durable des Nations-Unies. La CFDD a consacré en 1996 une large partie de ses travaux à l'élaboration de sa contribution à la Stratégie Nationale du Développement Durable de Décembre 1996.

Elle cherche à renforcer le rôle de la société civile et s'appuie notamment sur les travaux des ONG œuvrant pour le Développement Durable : Centre de Recherche et d'Informations pour le Développement (CRID), France Nature Environnement (FNE), Dossiers et Débats pour le Développement Durable (4D), Comité 21, etc.

l'Environnement) : la première réunion a eu lieu la semaine dernière...

En ce qui concerne maintenant les axes stratégiques, nous avons publié à l'occasion des assises du développement durable 35 propositions dont la plupart ont été reprises par le gouvernement (voir encadré page 10). La question maintenant est celle de la mise en forme d'un plan concret de travail. La dissolution de l'Assemblée nationale risque bien évidemment de retarder les échéances. Le 30 avril Corinne Lepage a présenté une communication sur le développement durable au Conseil des Ministres et un Conseil interministériel sur l'environnement (CIEN) est programmé fin juin avant l'assemblée générale des Nations-Unies, pour l'instant. Du point de vue de la méthode de travail sur les points stratégiques, j'ai plutôt tendance à travailler à l'organisation du jeu d'acteurs pour permettre de faire avancer les débats de fond plutôt qu'à défendre de façon solitaire quelques dossiers très spécifiques. J'ai tendance à privilégier la mise en réseau, gage de transversalité et de pluridisciplinarité.

Global Chance

Mais comment alors, si vous privilégiez l'organisation du débat à l'avancée ponctuelle de quelques dossiers, assurer à ces débats une pérennité suffisante ? Quelles échéances vous fixez-vous à vous-mêmes et à vos interlocuteurs de façon à maintenir l'intérêt de vos partenaires de la société civile ?

Christian Brodhag

Vous avez tout à fait raison, pour mobiliser les différents acteurs il faut fixer à la fois des objectifs et un calendrier.

Voici le nôtre sur 3 ans :

- Sortir le rapport de la Commission : c'est aujourd'hui chose faite ;
- Mettre en place des Agenda 21 locaux et mettre au point une série d'indicateurs du développement durable utilisables par nos différents partenaires ;
- Faire prendre en compte ces réflexions et ces indicateurs dans l'élaboration des politiques ministérielles, des régions, voire des "pays", des villes ou territoires qui souhaitent définir une politique de développement prenant en compte les recommandations de la Conférence de Rio ;
- Transférer aux ministères les outils ainsi développés pour qu'ils soient intégrés parmi les moyens de programmation et d'évaluation de chacun des départements ministériels et enfin évaluer l'avancement des programmes et la réalisation des objectifs.

Global Chance

Et sur le plan international ?

Christian Brodhag

J'ai pris l'initiative au cours de la conférence Rio + 5 qui vient de se dérouler au Brésil de proposer aux différentes Commissions du développement durable nationales présentes de s'organiser en réseau avec un secrétariat tournant assuré tour à tour par les différentes commissions. Cette idée me semblait importante par ailleurs pour équilibrer quelque peu l'influence du Conseil de la terre, ONG anglophone qui se pose quelque peu en représentant privilégié des CDD nationales auprès des instances de l'ONU. Cette proposition a rencontré des échos très favorables auprès des CDD

nationales. Reste à transformer l'essai en dégagant un minimum de moyens humains pour assurer le démarrage de cette action. J'espère que le gouvernement français saisira la chance qui nous est offerte et mettra ces moyens à notre disposition pour mettre en place et assurer ce secrétariat dans un premier temps.

Dans le même esprit, j'ai lancé aussi une action vis-à-vis des CDD nationales francophones qui converge avec une initiative prise dans le cadre de la francophonie et qui va se concrétiser à la fin du mois de mai par une réunion à Liège avec le soutien de la francophonie.

Global Chance

Cette volonté de coopération internationale nous ramène à une question centrale qui fait l'objet d'une part importante des débats de ce Cahier de Global Chance. Quel est en fait le véritable enracinement de votre action ?

Pour préciser cette question, aujourd'hui on semble assister à une sorte de dérive par rapport au rapport Brundtland.

Au départ une conception du développement soutenable qui maintenait un équilibre entre d'une part le développement des générations présentes sur toute la terre et à l'intérieur de toute les sociétés et d'autre part la préoccupation concernant les générations futures. Dix ans plus tard on a bien l'impression que le développement durable s'articule sur deux préoccupations principales, celle des générations futures et celle du traitement des problèmes d'environnement. Et le développement d'aujourd'hui dans tout cela, ici et maintenant ?

Christian Brodhag

Je partage en partie votre analyse. Et d'abord mon enracinement, c'est clairement l'éco-développement d'Ignacy Sachs qui remonte bien plus loin que le rapport Brundtland. A ce propos il me semble que sa pensée est très injustement ignorée en France, alors qu'il a une influence majeure dans la communauté internationale. Quand j'ai évoqué son nom pour la Commission certains membres de l'administration m'ont dit : qui est-ce ? Dans sa conception de l'éco-développement l'aspect social du développement est bien entendu très présent. Mais il est vrai qu'aujourd'hui, dans les pays du Nord on insiste peut être plus, voire trop, sur les aspects du futur et de l'environnement. En fait je pense qu'il ne s'agit pas tant d'un oubli que d'un problème d'acteurs qui prennent en charge le concept. Le débat sur les aspects sociaux du développement est surdéterminé par plus de 100 ans d'histoire dans notre pays. Les seuls vrais demandeurs et porteurs d'un débat en France sur ces questions sont les gens préoccupés d'environnement. Par contre le monde syndical par exemple ne s'est guère impliqué dans le débat sur le développement durable jusqu'ici. Alors, les préoccupations sociales apparaissent parfois comme une cerise sur le gâteau du développement durable alors qu'elles devraient être au centre du débat.

Global Chance

Ne risque-t-on pas dans ces conditions d'utiliser un certain consensus sur l'environnement pour occulter en fait les problèmes sociaux ?

Christian Brodhag

Il y a là évidemment une certaine ambiguïté. Mais ce que je crains

surtout, c'est que le consensus relatif, ou si vous préférez la mode du développement durable, ne devienne un nouveau champ de la géopolitique classique avec les mêmes forces en présence. Aujourd'hui il n'y a pas par exemple à l'OMC (Organisation mondiale du commerce) de régulation sociale ou environnementale. Mais on peut espérer que, par le biais de la complexité et la globalité qu'apporte l'analyse des problèmes d'environnement, on pourra apporter cette dimension d'équité sociale avec la préoccupation du "ici et maintenant". On voit poindre des éléments intéressants dans les rapports des CDD nationales autour de ces préoccupations. Saviez vous par exemple que la réduction de l'écart de revenu entre les plus riches et les plus pauvres des citoyens des Etats-Unis figure en bonne place parmi les objectifs stratégiques de la CDD des Etats-Unis? C'est encourageant de voir dans ce pays revenir, par le biais du développement durable, cette préoccupation majeure. En France j'essaye de promouvoir auprès des entreprises l'idée qu'elles auraient tout intérêt à proposer une lecture européenne à fort contenu social du développement durable, qui correspond d'ailleurs à la réalité des pratiques et de la culture européenne. Cette synergie environnement-société mettrait les entreprises en bonne position vis-à-vis des grandes entreprises internationales, en particulier américaines, qui se focalisent souvent exclusivement sur des préoccupations environnementales (qui les placent dans une situation favorable de concurrence), mais en faisant totalement abstraction des critères sociaux. Je dois dire que je ne suis encore

guère suivi dans cette démarche par les pouvoirs publics français qui ne semblent pas avoir intégré dans leur discours la préoccupation du développement durable. Et j'ai pu constater au cours de mes derniers voyages, en particulier en Amérique latine, à quel point les dirigeants de ces pays avaient internalisé dans leurs déclarations les dimensions du développement durable. A l'exception notable de notre ministre de l'environnement, ce n'est généralement pas le cas des dirigeants français ! Il reste donc du travail à faire.

Global Chance

Cela dit, quand on lit les 35 propositions de votre commission on ne trouve guère d'allusion aux problèmes de solidarité, qu'il s'agisse d'une solidarité interne à notre société ou d'une solidarité internationale au titre des exigences du développement durable, notamment avec les pays du tiers-monde, en particulier les plus pauvres, ceux qu'on nomme les PMA (les pays les moins avancés), comme ceux du Sahel.

Tout juste y fait-on allusion dans la proposition 15 ; "la mobilisation des jeunes passe par la mise en œuvre de projets qui s'appuient sur une pédagogie ouverte sur le monde". A quoi attribuez vous ce silence, cette absence de propositions ?

Christian Brodhag

Votre constat me paraît juste, mais il ne correspond ni à une volonté d'occultation des problèmes, ni à des dissensions internes à la Commission. Je dirais plutôt que nous n'avons pas été saisis de propositions construites et

constructives à mettre en débat. Mais je suis convaincu qu'on peut y remédier et j'engage l'ensemble des partenaires de la CFDD à faire des propositions concrètes dans ce domaine. Je compte en particulier sur les associations et les ONG de solidarité et de développement pour nous faire parvenir des propositions concrètes et constructives à mettre au débat de la Commission et à intégrer dans le prochain rapport de la Commission.

Le refus des pays du Sud d'inclure la clause sociale dans les négociations de l'OMC montre qu'il faut un débat approfondi autour de méthodes acceptables par tous pour introduire au niveau mondial ces régulations sociales et environnementales.

Soyons pragmatiques. Nous n'avons pas pu tout attaquer d'un seul coup, mais j'ai conscience de l'importance de la solidarité aussi bien vis-à-vis des générations présentes que vis-à-vis des générations futures chez nous et avec les autres pays du monde dans l'objectif du développement durable.

Global Chance

Ces propositions vont donc sans doute pouvoir s'enrichir progressivement. Si l'on souhaite que la mobilisation ne soit pas trop ponctuelle et ne déçoive en fin de compte ceux qui se sont déjà mobilisés ou qui seraient sur le point de le faire, ne faut-il pas envisager une certaine périodicité et régularité dans le travail ? Par exemple des bilans tous les quatre ou cinq ans pour juger des progrès réalisés, rectifier les orientations en fonction des connaissances et priorités anciennes et nouvelles. Pour entamer aussi des travaux de fonds.

COMPOSITION DE LA COMMISSION FRANÇAISE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CFDD)

Président : Christian BRODHAG : Conseiller régional de la Région Rhône-Alpes, vice-président de la Commission de recherche du Conseil régional.

Vice-Président : Renaud ABORD de CHATILLON : Ingénieur en chef des mines, chargé de mission auprès du Ministre de l'Environnement.

Membres de droit :

Jacques ANDREANI : Représentant de la France à la Commission du développement durable des Nations-Unies, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire.

Pierre CHEMILLIER : Président de la Mission ministérielle sur l'effet de serre.

Henri GUAINO : Commissaire Général au Plan.

Membres :

Aline ARCHIMBAUD : Présidente du conseil de surveillance du Réseau Européen de l'Economie Alternative et Solidaire.

Jean-Paul DELEVOYE : Président de l'Association des Maires de France, maire de Bapaume (Pas-de-Calais), sénateur.

Ambroise DUPONT : Sénateur, membre de la Commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis du budget du ministère de l'environnement.

Michel FAUCON : Représentant des Organisations Françaises de Solidarité Internationale auprès du système des Nations-Unies, ancien président du CRID (Centre de Recherche et d'Information pour le Développement).

Christiane LAMBERT : Présidente du Centre National des Jeunes Agriculteurs.

Patrick LEGRAND : Ingénieur de recherches à l'INRA, membre du Conseil Economique et Social, président d'honneur de France Nature Environnement.

Dominique MARTIN-FERRARI : Journaliste scientifique.

Dominique BOURG : Professeur agrégé à l'université technologique de Troyes.

Yves René NANOT : Président directeur général des Ciments français.

Edouard de ROYERE : Ancien président directeur général du groupe Air Liquide.

Ignacy SACHS : Directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en sciences sociales, conseiller auprès de l'UNESCO, conseiller spécial du secrétaire général de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement.

Philippe SAINT-MARC : Conseiller-Maître à la Cour des Comptes, écrivain, sociologue, secrétaire général de la Société internationale de recherche pour l'environnement et la santé.

Christiane TAUBIRA-DELANNON : Député de Guyane, député européen.

Paul ZAGAME : Professeur de sciences économiques à Paris I, conseiller scientifique du Commissaire Général au Plan.

Christian Brodhag

Oui, il n'est pas interdit de penser, lorsque la mécanique sera bien en route en France et dans les autres pays, à l'organisation de futures rencontres avec des responsables du développement de PMA pour examiner les modalités de co-développement.

Du côté de la diffusion de l'information, je pense que des outils comme Internet peuvent apporter

une contribution importante au débat.

Au niveau mondial enfin il y a des échéances tous les cinq ans et le rythme annuel de la Commission du développement durable avec des ordres du jour fixés à l'avance, ce qui est un véritable outil de travail. Vous voyez donc que nous ne sommes pas démunis d'échéances et de problèmes à aborder ! ■

PRINCIPALES PROPOSITIONS DDE LA COMMISSION (1996)

La Commission a élaboré en 1996 un rapport proposant au gouvernement une stratégie de Développement Durable dont l'essentiel est présenté ci-après, avec 35 propositions regroupées en huit thèmes.

I Impliquer les pouvoirs publics.

- La réforme fiscale devra intégrer les objectifs du Développement Durable (D.D.)
- Clarification des rôles de police et de contrôle de l'Etat.
- Introduction des termes d'une comptabilité de D.D. dans tous les projets publics .
- La France prendra mieux en compte dans sa politique internationale les débats sur le D.D..

II L'Etre humain au coeur de la décision publique.

- La généralisation des bonnes pratiques permettra une stratégie gagnante sur les 3 domaines environnemental, économique et social.
- La France mettra en place en 1997 des Agenda 21 locaux.
- La participation du public à l'élaboration des décisions concernant les grands équipements doit être favorisée.
- La prise en compte du D.D. donnera une cohérence des politiques publiques et privées.
- Le budget des politiques locales sectorielles financera des opérations d'approche locale et multidisciplinaire.

III Transparence et évaluation.

- Toute politique publique intégrera les objectifs du D.D. et sera évaluée de façon systématique, contradictoire et publiée.
- Citoyens et acteurs économiques et sociaux disposeront des informations permettant d'évaluer les décisions publiques et de situer leurs propres activités.
- Les indicateurs de D.D. permettront à chacun d'intégrer les données sur l'environnement, l'économie et le social.
- La responsabilisation des consommateurs passe par la transparence de l'information sur les modes et lieux de production.
- Une mise en œuvre concrète du principe de précaution visera l'identification des problèmes et l'anticipation des crises.

IV Citoyenneté et éducation.

- La mobilisation des jeunes pour le D.D. mettra en œuvre des projets à pédagogie ouverte sur le monde.
- La politique de santé s'appuiera davantage sur la prévention et la responsabilisation des citoyens.
- Des études globales des filières alimentaires seront effectuées donnant lieu à labels et étiquetages.

V Mobiliser les acteurs économiques.

- Une approche contractuelle sera développée pour une intégration du D.D. dans la stratégie des entreprises.
- Les entreprises devront s'impliquer davantage sur le D.D. dans les organisations professionnelles internationales.

VI Renforcer le rôle de la société civile .

- L'importance de la vie associative sera reconnue et favorisée.
- Les associations de terrain seront aidées pour rendre disponibles à la collectivité les informations qu'elles collectent.
- L'approche conjointe des problèmes par les acteurs économiques et sociaux et les associations sera mise en œuvre sous la forme de Conseils consultatifs du D.D.
- La présence internationale des associations françaises doit être renforcée dans le suivi des accords internationaux et la coopération décentralisée.

VII Aménager le territoire.

- Un meilleur équilibre des activités sur le territoire sera recherché pour faire participer chaque territoire à un D.D. endogène.
- Un développement urbain durable, fondé sur la diversité des solutions et l'implication des populations, visera l'intégration des aspects sociaux, économiques, environnementaux et culturels.
- Une agriculture durable doit réorienter ses soutiens, actuellement consacrés aux produits, vers les hommes et les territoires.
- Le 30^e anniversaire des Parcs naturels régionaux sera l'occasion en 1997 de faire connaître aux niveaux national et internationaux les outils et méthodes mis au point dans ce contexte.
- La biodiversité sera valorisée pour les espèces sauvages et rustiques animales et végétales. Seront créés un Groupement d'intérêt public en matière de biodiversité et un Institut de la Sûreté Génétique sous la tutelle des ministères de la Santé et de l'Environnement.
- La France s'attachera à faire évoluer les réseaux français et européens d'infrastructures et de modes de transports dans le sens d'un D.D.

VIII Techniques sûres, propres et sobres.

- Le programme ministériel de lutte contre le changement climatique décidé en 1994 sera appliqué dans un délai de deux ans.
- Un programme ambitieux de maîtrise des consommations d'énergie sera mené, notamment par une réorganisation profonde des secteurs du bâtiment et des transports.
- La France mettra en œuvre une stratégie d'évaluation et de diffusion des techniques sûres, propres et sobres aux niveaux national et international, notamment vers les Pays en développement.
- Après 5 ans de fonctionnement de l'ADEME, le bilan de la fusion en une seule Agence des agences de la Maîtrise de l'énergie, de l'Air et de l'Élimination des déchets, sera effectué.
- Un fonds " Energies pour le D.D. " sera créé pour la mise en œuvre d'opérations utilisant des techniques nouvelles matures (cogénération, biomasse, énergies renouvelables).
- La France lancera un grand programme mobilisateur de recherche sur les techniques pour le D.D., " Technologies 21 " .

Des copies inégales

Regards sur la contribution des ministères aux assises du développement durable

Jean Pierre Orfeuil

Les Assises du Développement Durable, tenues au niveau régional au cours de l'année 1996 et au niveau national à l'UNESCO en décembre 1996 ont été l'occasion pour divers acteurs - associations, syndicats, entreprises, ministères... - de rédiger une copie sur le développement durable. En parallèle, la Commission Française du Développement Durable a rédigé son rapport 96 et identifié des priorités d'actions, remarquablement résumées dans un petit document de 16 pages comportant 35 propositions sur 8 thèmes (voir encadré page 10), qui mériterait une large diffusion : le document est en effet court, clair, lisible, et pertinent du point de vue de ce que devrait être la "mise en jambes" d'une orientation vers le développement durable de la France¹. Les différents ministères ont fourni des contributions. Nous les passons ci-dessous en revue.

Comme on pouvait s'y attendre, et malgré le passage probable par l'ENA de la plupart des rédacteurs, les contributions sont disparates, d'ampleur et d'intérêt inégal. À quelques exceptions près, elles décrivent plus un état (voilà ce qu'on fait de "bien") qu'une dynamique (comment nos pratiques ont, sont en train, ou vont changer). Elles sont évidemment beaucoup plus prolixes sur les aspects considérés comme positifs à l'égard de ce qui est perçu être le développement durable que les aspects plus discutables ou franchement négatifs (à la notable exception du Ministère de

l'Agriculture). Enfin, le positionnement de l'action des départements ministériels par rapport à celle conduite par les ministères des pays voisins, de niveau de développement comparable, n'est pratiquement jamais fait (à l'exception de l'Industrie et des Finances, les deux sur les questions d'énergie). Ces documents ne permettent donc pas de savoir si la France fait "mieux" en matière de développement durable aujourd'hui qu'hier, ni comment elle se positionne par rapport à ses voisins et partenaires. En bref tout reste à faire concernant la douzième

proposition de la Commission Française du Développement Durable : *"chaque ministère se dotera de systèmes d'évaluation et d'indicateurs du développement durable"*.

La comparaison des contributions des différents ministères fait apparaître des différences de culture et d'appropriation de la notion de développement durable très nettes : il y a ceux qui se présentent du côté du développement durable "par nature" (j'éduque, je transmets un patrimoine culturel, je m'occupe des jeunes donc je m'inscris dans le DD, Ministères de l'Éducation, de la culture, de la Jeunesse et des Sports) dont les contributions sont assez indigentes. Dans sa contribution dont le seul mérite est la concision, le Ministère de l'Éducation n'a même pas trouvé un lycée bioclimatique, un cours un peu original sur l'environnement ou un programme d'échange avec un pays du tiers monde ! Il y a les pragmatiques, qui essaient de "caser" des actions nouvelles (d'ailleurs intéressantes) pour leur département (Direction Générale de la Santé du Ministère du Travail et des Affaires Sociales). Il y a ceux qui oublient les choses simples (par exemple la réduction considérable des budgets de recherche-développement dans le domaine des économies d'énergie et des énergies renouvelables) mais qui tiennent des propos de haut vol (*"l'avancée des Sciences Cognitives s'inscrit implicitement dans la démarche du développement durable"*). Il y a ceux qui pensent qu'un petit cours ex cathedra (pas inintéressant d'ailleurs) ne peut pas faire de mal à leurs collègues des ministères "dépensiers" et qui confron-

tent la Bible du Développement Durable aux Tables de la Loi de l'Économie, avec de belles références à des prix Nobel et aux économistes distingués. Il y a enfin les autres qui offrent un état des lieux et des perspectives intéressantes et discutables.

Revenons un instant à la contribution du Ministère de l'Économie et des Finances. Cinq points y sont développés.

Le point de vue des Finances et le contre-point de l'Industrie

- Il n'y a pas contradiction entre croissance économique et protection de l'environnement. On aimerait entendre qu'il n'y a pas de contradiction absolue, dès lors que des mécanismes de régulation efficaces sont mis en place. Les ex-pays de l'Est, la Chine, la Thaïlande ont tout de même quelques problèmes...

- *"Les actions coordonnées au niveau international ne peuvent concerner que des ressources globales et déterminantes pour les générations futures"*. Exit la misère ou la corruption, place à l'environnement global qui pourrait concerner nos enfants (à nous).

- *"Les politiques environnementales doivent se fonder prioritairement sur l'utilisation d'instruments économiques... Le recours à l'instrument réglementaire risque de se traduire par des coûts cachés supérieurs aux avantages attendus"*. Est-il indécent de noter, sans exprimer une opposition de principe aux instruments économiques, que les résultats obtenus par la réglementation thermique de l'habitat neuf

sont bons et sans aucune mesure avec ce qu'on aurait obtenu par des taxes, que les résultats obtenus en matière de pollution via la réglementation sur le pot catalytique ne l'auraient pas été par la fiscalité sur le carburant, qu'il n'est pas indécent de rendre obligatoire l'affichage des consommations énergétiques des produits, que les affaires du sang contaminé et de la vache folle ne sont pas solubles dans la fiscalité ? Est-il impertinent de rappeler que les instruments ont chacun leur zone de pertinence ? Le Ministère des Finances est-il pour une libéralisation du crack ?

- *"Les effets positifs sur l'emploi dus à un double dividende de la fiscalité environnementale doivent être relativisés"*. La réserve est fondée sur l'indexation des salaires sur les prix. L'argument n'est pas faux en théorie, mais oublie que la désindexation salaires/prix a été mise en place par J. Delors dès 1984, et que depuis le marché du travail (et surtout du chômage) s'est chargé de continuer la tâche. En outre, la question n'est pas celle du montant des prélèvements, mais de leur assiette sur le capital, le travail ou les ressources rares. Les augmentations de fiscalité décidées en 1995, avec plein effet en 1996, ont produit le ralentissement que l'on sait. Elles auraient pu porter plus sur les consommations non désirables, moins sur le coût du travail, les revenus, la consommation "générale". C'est entre ces alternatives qu'il convient de juger.

- *"Il convient d'abord de privilégier la suppression des subventions à la pollution"*. Ok, c'est une évidence. On parle diesel ou on attend le départ de Jacques Calvet ?

Le Ministère de l'Industrie, après avoir rappelé la double contrainte du monde industriel (pas d'avancée écologique sans compétitivité, pas de compétitivité sans prise en compte de la durée, de la protection de l'environnement et des aspirations des hommes) énonce sa stratégie autour de cinq axes, dont les deux premiers sont : *"Un cadre réglementaire rigoureux à évolution programmée"* et l'encouragement aux *"démarches contractuelles"*, en bref le contre-pied du Ministère des Finances. Pour le reste, un éloge de la politique énergétique de la France qui *"a réduit son intensité énergétique de 20% grâce au nucléaire, un programme de maîtrise de l'énergie rigoureux et une fiscalité lourde sur les carburants"* (vérification faite dans les Statistiques de l'OCDE, la France aurait réduit de 15% contre 25% dans l'ensemble OCDE) et des initiatives en matière d'énergies renouvelables qui se comptent en kilotep quand le programme nucléaire s'évalue en mégatop. C'est toujours bon à prendre néanmoins.

Les contributions du Ministère de l'Équipement et du Ministère de l'Agriculture

L'un et l'autre contribuent, plus directement pour le premier et plus indirectement pour le second, à *"aménager la France"*, et les contributions de ces deux Ministères reflètent une réflexion réelle sur la question. On ne peut que se réjouir que ces Ministères dont les pratiques façonnent le long terme aient pris le temps de situer leur action dans la perspective du DD.

Le Ministère de l'Équipement note d'entrée de jeu que *"son activité contribue à façonner durablement le visage de la France"* et qu'*"il s'attache à faire émerger une vision d'ensemble cohérente à partir de logiques sectorielles"*. Après avoir présenté son effort d'acculturation au DD - réflexion d'ensemble, groupes de travail, séminaires, groupe permanent d'évaluation, etc. -, il décrit son action en matière de préservation de ressources naturelles (logement, transport, espace, eau, air), de recherche de technologies de substitution, de qualité du cadre de vie, de prévention des risques de rupture sociale, de préservation de marges de manœuvre, de transparence. Il présente enfin trois propositions de programmes nationaux d'actions, parce que *"les démarches de DD ne peuvent naître d'un processus spontané de conciliation des divergences"* : programmes sur les thèmes "Transports et DD", "Logement et DD" et "Ville et DD".

Cette intelligente contribution a certes évité les "sujets qui fâchent" (canal Rhin-Rhône, trafic poids lourds, expansion autoroutière, crise ferroviaire, retards dans la mise en application de la nouvelle réglementation thermique...) et a mis parfois en avant des événements dont le lien avec le DD n'est pas évident (le Colloque Mobilité urbaine par exemple). De même, il va sans dire que l'action du Ministère en faveur de la maîtrise de l'énergie (voitures plus efficaces, développement des transports publics) n'est pas nécessairement perceptible au quotidien. En outre nombre d'orientations présentées dépendent un peu de son action et

beaucoup de celles de collectivités locales, qui ne peuvent estimer les orientations du Ministère qu'à la dimension de ses budgets, qui sont souvent limités, par exemple pour les transports publics de province.

En bref, ou bien le Ministère de l'Équipement s'est doté de bons "communicateurs", ou bien la culture du Corps des Ponts est désormais plus ouverte que celle des énarques des Finances.

La contribution du Ministère de l'Agriculture se distingue de toutes les autres par l'honnêteté avec laquelle elle décrit non seulement des efforts, mais aussi les difficultés rencontrées : sensibilité écologique plus faible en France qu'en Europe du Nord, pesanteurs du passé, virage encore à peine esquissé de la politique agricole commune du quantitatif vers plus de qualitatif, prise en compte encore faible des enjeux territoriaux, etc.

L'analyse globale est intéressante. Elle est suivie d'une douzaine de fiches de propositions déclinant ce que pourraient être des propositions de développement durable sur des territoires divers : zones humides, zones soumises à de fortes pressions foncières, zones de friches industrielles, zones d'interrelation entre agriculture et forêt, etc.

Il ne fait guère de doute qu'il y a un abîme entre l'action quotidienne des ministères et leur contribution aux Assises, et qu'il y a un autre abîme entre les contributions des ministères et les propositions de la Commission Française du Développement

Durable. Il est attristant de constater l'indigence sur le sujet des ministères qui préparent les hommes" (Éducation, Culture, etc.). On retiendra néanmoins que

les ministères qui "préparent les choses" (Industrie, Agriculture, Équipement) sont un peu plus diserts et se sont dotés d'une culture du développement durable

qui produira peut-être quelques effets dans une ou deux générations...



Note

1 On reprochera sans doute à ce document une certaine absence de vision de ce qui pourrait être le rôle de la France à l'égard des perspectives de Développement Durable dans les Pays en Développement, mais il n'est jamais inutile de balayer devant sa porte.

Les cahiers de Global Chance

BULLETIN D'ABONNEMENT

pour un an (2 numéros)

NOM.....

ORGANISME (éventuellement).....

ADRESSE.....

Code postal.....Commune.....

Abonnement individuel : 100 F (35 F par numéro plus 15 F de frais d'envoi)

Abonnement de soutien individuel : 200 F

Abonnement d'institutions et d'organismes : 400 F

TOTAL.....F

Ci-joint un chèque à l'ordre de l'Association Global Chance

A facturer

Signature.....

Date.....

Association Global Chance, 41 rue Rouget de Lisle, 92150 Suresnes

Des solidarités à géométrie variable

Développement soutenable, développement et gestions durables : des solidarités à géométrie variable

Il nous faut apprendre, techniquement à gérer la complexité; politiquement, à être inégalitaire pour compenser les inégalités.

Edgard Pisani¹

Arthur Riedacker

En 1987 paraissait le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, "Notre avenir à tous"², élaboré à la suite d'une recommandation de l'Assemblée générale des Nations-Unies de 1983. Il fut donc rédigé avec en toile de fond la faillite des développements de bon nombre de pays du tiers-monde, des croissances démographiques élevées ainsi que des atteintes à l'environnement de plus en plus inquiétantes, tant à l'Est qu'à l'Ouest et au Sud. Il popularisa le "sustainable development", notion que l'éditeur québécois, "à la demande de la Commission a traduit par développement soutenable et non par développement durable"³. Et c'est sans doute avec raison, on le verra plus loin, qu'ils eurent recours à ce néologisme, pas totalement inconnu cependant en vieux français.

La Conférence de Rio qui suivit en 1992 a tout naturellement repris

ce terme. On devait y parler de l'environnement pour les pays du Nord comme lors de la précédente conférence des Nations-Unies qui se tint à Stockholm en 1972. Les pays du Nord auraient voulu qu'on n'y parlât que de cela. Mais il fallait aussi s'intéresser au développement, faute de quoi les pays du Sud menaçaient de ne pas y participer. Car déjà à Stockholm ils considéraient que la plus grande menace pour eux était non pas la dégradation de l'environnement, mais de ne pas se développer. En 1986, le secrétaire exécutif de la Commission Économique pour l'Afrique déclaraient

avec lucidité que "le plus grand défi auquel son continent devait faire face est celui de sa survie"⁴. Puis, pour être plus clair encore dans les objectifs, le PNUD - Programme des Nations-Unies pour le Développement, le plus important bailleur de fonds pour l'assistance technique de l'aide multilatérale aux pays en développement - inventa avec James Gustave Speth le concept de "Développement humain soutenable"⁵. Ceci afin de faire porter les efforts essentiellement sur quatre points : éradiquer la pauvreté, accroître le rôle des femmes dans les développements, offrir aux hommes et aux femmes les moyens

de gagner leur vie, donc des revenus, et enfin, protéger et régénérer l'environnement. Voilà qui était bien clair et bien hiérarchisé. On ne pouvait donc réduire le développement soutenable uniquement à une question d'environnement.

Un glissement sémantique

Pendant ce temps les pays industrialisés continuèrent à populariser le concept repris à Rio, mais en le détournant de plus en plus de son sens primitif. Dans les administrations françaises on préféra utiliser le terme "développement durable". Cette distinction entre développement soutenable (d'après le dictionnaire Hachette, ce qualificatif s'applique à ce "qui peut être soutenu par des raisons valables" ou qui est "supportable") contrairement au développement durable (qualificatif s'appliquant à ce "qui peut durer" et à ce qui est "stable") est cependant au cœur de la construction du futur de notre planète. Elle n'est pas secondaire. Le sous développement ou la misère peuvent en effet durer, et même être "environnementalement corrects". Mais n'étant ni vivables, ni supportables, ils ne peuvent certainement pas être soutenus par des raisons valables. La substitution de "développement durable" à la notion de "développement soutenable" apparaît donc, lorsqu'on s'intéresse aux développements, comme un glissement éthique pas aussi mineur qu'on aurait pu croire de prime abord.

Mais souvent on a même tout simplement abandonné le concept de développement pour ne plus

parler que de gestions sectorielles durables : de l'agriculture durable, des forêts durables, des villes durables, de l'énergie durable, etc. On les confondit souvent avec des gestions seulement plus respectueuses de l'environnement, plus durables, en vue d'une transmission à nos enfants d'un patrimoine naturel ou de capacités naturelles de production intacts. La question devenait environnementale et essentiellement technique et non plus morale et sociale: il devenait ainsi naturel de s'adresser aux spécialistes. Le débat de société sur les objectifs, "que voulons-nous et pourquoi, que pouvons-nous accepter, que voulons-nous éviter", put ainsi se transformer en un débat essentiellement de techniciens utilisant des savoir-faire et des techniques pour jouer avec ou contre la nature⁶ ; "*la guerre entre l'homme et la terre est d'ores et déjà engagée*" déclarait par exemple Lester Brown⁷.

Cette distinction entre le "jeu technique avec ou contre la nature" (comment faire pour que techniquement elle produise plus et de façon durable, sans polluer ou dégrader l'environnement local, sans risques pour la santé...) et le "débat avec la société"⁸ (comment faire pour satisfaire les besoins de la société, localement et au niveau planétaire, aujourd'hui sans compromettre le futur) est, me semble-t-il, capitale. Elle n'est cependant pas toujours bien comprise. Comment peut-on faire pour obtenir des gestions plus durables se sont interrogés, souvent avec bonne foi, beaucoup de techniciens embarrassés par les constructions sociales et les débats avec la société. Il est vrai

que cela les aurait généralement conduit à dépasser leurs pratiques habituelles, à débattre de façon nouvelle avec la société, à ne pas vouloir d'abord et essentiellement défendre leurs prés (ou leurs forêts) carrés ou justifier que ce qu'ils font est bon, et ne regarde qu'eux.

La gestion "environnementalement acceptable", qui constitue le premier volet, pose surtout des questions techniques : comment faire pour que le milieu produise autant ou davantage de façon durable, sans dégrader l'environnement local, sans risques pour la santé, en polluant moins avec les herbicides, les engrais chimiques, les déchets, en substituant de nouveaux produits à l'amiante, etc.

Le "développement soutenable" pose en revanche réellement la question sociale : comment "répondre aux besoins du présent", c'est à dire satisfaire aujourd'hui les besoins de tous, localement et au niveau planétaire, "sans compromettre la possibilité pour les générations futures à venir satisfaire les leurs".

Si ces deux volets le plus souvent se complètent, il reste cependant important de ne pas les confondre et par ailleurs de distinguer le futur immédiat, qui reste le plus important pour les sociétés et individus non nantis, du futur des générations à venir auxquels les nantis peuvent évidemment porter leur attention avec plus de quiétude. La nécessité de lever ces ambiguïtés peut sembler aller de soi. Sauf pour certains acteurs préoccupés avant tout par le maintien de leurs privilèges en ayant compris tous les avantages que l'on pouvait tirer tout à la fois, de

la prise de conscience environnementale, ainsi que de l'invention et de l'utilisation d'un nouveau paravent, le "paravent environnemental".

En privilégiant les gestions durables, il devenait plus facile d'évacuer presque toute référence à la notion de solidarité avec nos contemporains, dans notre pays et dans le

reste du monde. C'est ce qui advint en grande partie lors des assises du développement durable et dans certaines conférences qui se tinrent en France en 1996. Le développement durable, utilisé à la place du néologisme de développement soutenable, redevenait ce qu'il aurait sans doute toujours dû être pour les pays du Nord : une gestion pour un bien-

être qui dure, avec la prise en compte pour nos enfants et petits enfants, localement et en France, des aspects environnementaux. N'aurait-on pas qualifié cela en d'autres temps de gestion en bon père de famille ou à la rigueur d'éco-développement ? Aussi tout le monde pouvait-il se targuer d'avoir toujours fait du développement durable, comme

"NOTRE AVENIR A TOUS"¹⁵

Le rapport des Nations-Unies est souvent plus connu sous le nom de rapport Brundtland, du nom du premier ministre norvégien qui présida cette commission, que par son titre "Notre avenir à tous". On peut sans doute, et plus facilement a posteriori, voir là une première déviation. Certains auteurs, pour éviter de se positionner, et sans doute aussi pour évacuer la prise en compte de la dimension planétaire et les générations présentes, n'avancent-ils pas par ailleurs, dans le meilleur des cas, que ce concept est en formation, ou pis, tout simplement qu'il est flou. C'est pourquoi il ne nous paraît pas inutile de rappeler comment il a été défini dans ce rapport finalement beaucoup cité et sans doute pas tellement lu.

"Le développement soutenable"

"Le genre humain a parfaitement les moyens d'assumer un développement soutenable, de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs. La notion de développement soutenable implique certes des limites. Il ne s'agit pourtant pas de limites absolues mais de celles qu'imposent l'état actuel de nos techniques et de l'organisation sociale ainsi que de la capacité de la biosphère de supporter les effets de l'activité humaine. Mais nous sommes capables d'améliorer nos techniques et notre organisation sociale de manière à ouvrir la voie à une nouvelle ère de croissance économique. La Commission estime que la pauvreté généralisée n'est pas une fatalité. Or, la misère est un mal en soi, et le développement soutenable signifie la satisfaction des besoins élémentaires de tous et, pour chacun, la possibilité d'aspirer à une vie meilleure. Un monde qui permet la pauvreté endémique sera toujours sujet aux catastrophes écologiques et autres.

Pour satisfaire les besoins essentiels, il faut non seulement assurer la croissance économique dans les pays où la majorité des habitants vivent dans la misère, mais encore faire en sorte que les plus démunis puissent bénéficier de leur juste part des ressources qui permettent cette croissance. L'existence de systèmes politiques garantissant la participation populaire à la prise de décisions et une démocratie plus efficace dans la prise de décisions internationales permettraient à cette justice de naître.

Pour que le développement soutenable puisse advenir dans le monde entier, les nantis doivent adopter un mode de vie qui respecte les limites écologiques de la planète. Cela vaut pour la consommation d'énergie, par exemple. En outre, une croissance démographique trop forte peut accroître les pressions qui pèsent sur les ressources et freiner l'amélioration du niveau de vie; le développement soutenable n'est donc possible que si la démographie et la croissance évoluent en harmonie avec le potentiel productif de l'écosystème.

Cela dit, le développement soutenable n'est pas un état d'équilibre, mais plutôt un processus de changement dans lequel l'exploitation des ressources, le choix des investissements, l'orientation du développement technique ainsi que le changement institutionnel sont déterminés en fonction des besoins tant actuels qu'à venir. Nous ne prétendons certainement pas qu'il s'agit là d'un processus simple. Des choix douloureux s'imposent. En dernière analyse, le développement soutenable est bien une affaire de volonté politique".

Pour les auteurs de ce rapport les "soutenabilités" environnementales, économiques et sociales étaient donc fortement liées.

Monsieur Jourdain de la prose. Ce qui fit déclarer au ministre danois de l'Énergie et de l'Environnement⁹, agacé, qu'il n'aimait plus ce mot parce qu'il "a été utilisé trop souvent pour continuer à faire la même chose que d'habitude. Il suffit de déclarer ses actions "soutenables", rajoutait-il, "pour que tout apparaisse convenable"¹⁰. On pouvait ainsi se contenter généralement de s'intéresser presque exclusivement à l'environnement et au futur dans nos espaces encore protégés du Nord¹¹. Une dimension qui certes n'est pas à dédaigner dans nos cultures euro-péo-centrées¹², mais non la seule contenue dans le concept invoqué, qui parle aussi de développement et se place au niveau planétaire. On évacuait ainsi effectivement aisément ce qui fait la richesse et la générosité du concept primitif : la solidarité avec les générations présentes, avec nos compatriotes au chômage et avec les habitants de la planète déjà nés, notamment dans le tiers-monde ou chez nous et qui aspirent à un développement plus vivable. Certes il ne s'agit pas d'oublier, par précaution, les générations futures, mais peut-on avoir autre chose qu'une vague idée de leurs futurs besoins¹³. En occultant cette dimension planétaire on pouvait aussi oublier que ce qui est optimal pour un pays ou une région ne l'est pas forcément au niveau global, que ce qui est bon ou supportable pour un secteur ou un groupe de pression - pour l'Amérique, ou Ford, ou Renault, ou l'industrie photovoltaïque - n'est pas forcément l'optimum pour tous les habitants d'une région ou d'un pays et peut même être insupportable ailleurs, pour certains groupes ou pour les pays en développement. C'est cette dérive et les utilisations

de ce concept à d'autres fins que nous invitons maintenant le lecteur à analyser d'un peu plus près.

Des développements nationaux et locaux soutenable et le développement planétaire soutenable

A partir des lignes précédentes et des usages qui ont été faits, il paraît aujourd'hui utile de clairement distinguer les ambitions d'aller

- d'une part, vers des développements nationaux et régionaux plus soutenable (les développements régionaux, à considérer surtout dans les grands pays, doivent cependant rester articulés au niveau national où se prennent la majorité des décisions structurant les sociétés)

- et, d'autre part, vers un développement planétaire plus soutenable.

En établissant cette distinction on reconnaîtrait au moins les limites de certaines approches nationales et régionales. Et l'on éviterait de fermer la porte à des réflexions plus globales sous le simple prétexte d'avoir accolé le mot "durable" ou "soutenable".

Les développements nationaux et régionaux soutenable

A ce niveau il s'agirait en général d'inverser la démarche souvent retenue, c'est-à-dire envisager de favoriser d'abord le développement pour satisfaire les besoins des générations présentes, sans compromettre bien sûr ceux des

générations futures. Ce développement devrait évidemment, pour rester dans l'esprit de ce rapport, éviter de se focaliser uniquement sur les aspects environnementaux. Les activités économiques et planétaires devraient tout naturellement également être prises en compte. Ceci, comme le recommandait à juste titre le PNUD, afin d'offrir à tous, tant en milieux urbains qu'en zones rurales, des activités génératrices de revenus, tout en réduisant les atteintes environnementales locales. Pour éradiquer par exemple la pauvreté, après en avoir au moins affirmé le principe, il faudrait donc aussi chercher concrètement à offrir des emplois : pour que toutes et tous puissent gagner leur vie, ou simplement continuer à la gagner comme le rappellèrent si bien les agriculteurs impliqués dans des plans expérimentaux de développement durable¹⁶. L'emploi ne peut pas ne pas figurer en priorité sur les agendas de ceux qui prétendent vouloir se préoccuper des développements soutenable. Cela impliquerait évidemment quelques changements fondamentaux par rapport aux politiques et réflexions menées actuellement.

Il s'agirait aussi de tenir compte des atteintes possibles à l'environnement local pour les générations présentes et futures : par exemple de la pollution des eaux (comme l'augmentation constante et régulière des nitrates dans les eaux souterraines), de l'air et des sols, la réduction de la diversité et de la qualité des paysages, la dégradation des sols et la désertification. C'est malheureusement souvent ce seul aspect qui est en général pris en compte par les ministères chargés de l'environnement.

Le développement planétaire soutenable

En changeant d'échelle il est possible de commencer par la composante environnementale, sans doute la moins difficile à aborder. On peut y inclure, par exemple, les réflexions des municipalités de moyenne montagne ayant investi, ou voulant investir dans des stations de ski, inquiétées par un possible réchauffement climatique qui réduirait ou supprimerait les enneigements, et du même coup rendraient inutiles les investissements réalisés ou envisagés. A ce stade on ne se préoccupe cependant pas encore du restant de la planète. On commence tout juste à mettre en évidence l'interdépendance environnementale, qui croîtra sans doute, entre les différentes parties de la planète. L'interdépendance économique étant elle déjà plus ou moins bien perçue avec la mondialisation. Mais on peut ensuite s'aventurer vers d'autres questions : comparer par exemple les émissions de gaz à effet de serre des pays du Nord et du Sud et considérer les impacts d'éventuels changements climatiques sur la végétation ou l'autosuffisance et la sécurité alimentaire dans d'autres parties du monde. On peut ainsi - les exemples suivants n'étant pris que parce qu'ils sont plus familiers à l'auteur et à titre d'illustration - se reposer des questions sur nos orientations agricoles, nos options énergétiques, nos relations avec les pays pauvres, notamment des zones sèches du monde.

L'interrogation sur le développement planétaire soutenable devrait conduire à poser des questions telles que "des terres agricoles pour quoi faire demain" ?

Le groupe de Seillac, dont les

réflexions ont été consignées par Edgard Pisani, appelait de ses vœux que l'"*Union européenne organise, comme le fit la communauté en création, un vaste débat qui permette de dire de quelle agriculture et de quels milieux ruraux notre continent a besoin*". Une réflexion qu'on devrait élargir dans le cas présent à toute la planète, sur des bases plus claires et plus solidaires. De quelles productions, de quelle agriculture mais aussi de quels échanges et de quels milieux ruraux notre planète a-t-elle besoin ? Des productions pour nourrir l'Europe ou le monde, pour éviter que les États-Unis monopolisent le marché de l'exportation des céréales et renforcent ainsi leur hégémonie en y ajoutant le monopole de l'arme alimentaire ; des productions pour réduire les importations de protéines végétales (comme celles de tourteaux de soja en provenance notamment des États-Unis) ; des productions d'énergies renouvelables et donc de biomasses pour réduire les émissions de gaz à effet de serre afin, par mesure de précaution, de ralentir suffisamment un éventuel changement climatique que pourraient provoquer ces émissions¹⁷ ; des activités pour réduire les pollutions locales, pour maintenir le maximum d'actifs à la terre et créer de nouveaux emplois à moindre coût, pour être plus autonomes en énergie, ou pour être plus précis encore, en carburants liquides ? Une agriculture restituant mieux les matières minérales exportées dans les sols des pays du tiers-monde et plus respectueuse de l'environnement¹⁸ ? Les objectifs étant posés on peut ensuite regarder et explorer les solutions techniques à inventer ou déjà disponibles. L'explicitation des critères, souvent occultée, paraît ici

tout à fait essentielle. Elle permet de repérer la non prise en compte de certains facteurs qui en réalité peuvent être très importants. Les débats deviendraient ainsi plus démocratiques¹⁹.

En étant un peu schématique, on peut se poser les questions suivantes :

- Faut-il poursuivre l'intensification agricole, afin de réserver ainsi des surfaces pour d'autres usages que la production massive d'aliments, de bois et de fibres pour l'Europe, notamment pour la production de bioénergies ou de céréales à exporter ? Et trouver simultanément des moyens de réduire au mieux les nuisances les plus fortes engendrées par ces pratiques, par exemple grâce à une meilleure distribution et intégration des activités sur le territoire et dans les divers secteurs ?
 - Ou décide-t-on d'ignorer les menaces de changement climatique, parce que nous pensons qu'elles ne sont pas sérieuses ou que nous saurons nous y adapter mieux que les autres pays et en particulier que ceux du Sud ? L'approche environnementale reviendrait alors à privilégier surtout la réduction des nuisances locales, par exemple via l'extensification²⁰, sans oublier cependant que les productions intensives²¹ intégrées peuvent aussi être moins polluantes localement que les productions extensives.
 - Si comme d'aucuns on souhaite en outre protéger intégralement une certaine superficie du territoire (15 % par exemple pour l'UICN²², mais pourquoi ce ratio ?), il faudra aussi rester intensif.
- En d'autres termes, jusqu'à quel

niveau d'artificialisation est-on prêt à aller et comment est-on prêt à introduire cette artificialisation nouvelle²³. Quels risques est-on prêt à accepter ? Quels risques est-on prêt à échanger à un moment donné contre d'autres risques dans une société donnée ? Le risque de réchauffement climatique contre le risque de pollution des nappes par les déchets nucléaires ? Ou peut-on envisager d'une part de diminuer simultanément les divers risques dans chaque secteur et trouver également des compromis entre différentes approches et secteurs²⁴ : par exemple pour l'agriculture, les forêts et l'énergie, entre l'aménagement du territoire, les aides aux agriculteurs et les investissements hors agriculture.

Dans ce cadre global, parler d'abord d'extensification agricole dans un monde de plus en plus peuplé n'apparaîtrait peut-être plus alors comme une voie à privilégier, sauf dans certains cas extrêmes.

De réelles auditions publiques devraient évidemment accompagner ces débats démocratiques. Et pour que la démocratie puisse réellement s'exercer, y compris au niveau parlementaire, il faut évidemment s'en donner les moyens et permettre par exemple à diverses approches d'exister institutionnellement et de les expérimenter à des échelles raisonnables. C'est ensuite que "le politique" pourra trancher en connaissance de cause.

Selon qu'on raisonnera avec des schémas de pensées classiques, secteur par secteur, ou qu'on acceptera de regarder l'intégration non seulement de l'agriculture avec l'élevage, mais aussi par

exemple de l'agriculture avec l'emploi, le secteur énergétique et la gestion des déchets urbains, et les aides à chacun des secteurs évoqués, les propositions que l'on pourra techniquement imaginer ne seront pas les mêmes.

Un des intérêts essentiels des approches à travers le prisme du développement soutenable est donc d'abord de décloisonner les réflexions, entre secteurs, entre territoires, entre le Nord et le Sud.

Un développement qui dure pour quelques uns ou de nouvelles solidarités

Le rapport des Nations-Unies parlait bien de notre avenir à tous. Alors que le rapport introductif au débat national sur le développement durable en 1996 à Paris indique clairement qu'il s'agit du développement pour quelques uns : "*Du fait de l'ambition*", y est-il mentionné²⁵, "*et parce que la définition tirée du rapport Brundtland autorise de multiples interprétations par les acteurs économiques, les consommateurs, les administrations et les chercheurs, de nombreuses initiatives, colloques, rapports, plan d'action, déclarent s'inspirer du développement durable. Si cette profusion, d'une certaine façon encourageante, peut parfois ressembler à de la confusion, il s'en dégage, néanmoins deux grands axes :*

- *le mode de traitement du rapport inter-générationnel et donc la préservation des intérêts des générations futures,*
- *le mode de traitement de l'environnement et des ressources natu-*

relles, qui sont considérées comme la base du développement actuel et futur".

La satisfaction des besoins des générations présentes a ainsi (presque) totalement disparu. Inutile donc de s'étonner alors de l'absence de prise en considération dans les discussions sur les problèmes actuels de l'immigration et du chômage, ou sur l'orientation de nos politiques pour le développement. Comment dans ces conditions examiner les moyens de remédier aux inégalités croissantes d'une part au sein des pays mêmes, qu'ils soient du Nord ou du Sud et entre les revenus moyens des pays du Nord et du Sud ? L'ambiguïté du mot "durable" n'était-elle pas de nature à rendre ces oublis plus faciles ? Mais peut-on s'acheminer ainsi vers des développements socialement plus soutenables ? La maximisation du profit des uns - notamment des pays industrialisés - et la croissance de l'écart absolu entre modes de vie et revenus des différents continents au cours du prochain siècle ne risque-t-elle pas d'engendrer plus de problèmes que par le passé. Avec la fin de la guerre froide le Nord peut-il se sentir maintenant dispensé de s'intéresser aux pays les plus démunis ?

L'OCDE observe un recul historique de l'aide au développement²⁶ : les pays riches n'ont jamais été aussi peu généreux. L'aide par habitant des Américains ne dépasse pas 2\$ contre 12\$ en France et plus de 20\$ au Danemark. De plus une part croissante de l'aide au développement va aux secours humanitaires d'urgence. Avec la fin de la guerre

froide sont réapparues les conflits localisés, non contrôlés où interviennent toujours plusieurs paramètres. Si bien que rien n'est plus aussi simple que par le passé.

Avec la prise en compte de l'environnement la complexité des systèmes s'est encore accrue. On a certes créé des fonds spéciaux, comme le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM ou GEF) auprès de la Banque Mondiale pour aider à prendre le tournant environnemental. Mais il avait bien été admis à la Conférence des Nations-Unies à Rio en 1992 que ces aides devaient être additionnelles, c'est à dire venir en sus de l'aide traditionnelle. Que représente aujourd'hui l'effort de ce FEM ? Une dépense additionnelle d'environ 500 millions de dollars par an, c'est à dire moins de 0,8% de l'aide publique au développement des pays de l'OCDE aux pays du Sud. Mais cette dernière diminuait de 9% entre 1994 et 1995, soit de plus de 5,3 milliards de dollars ! Peut-on dans ces conditions parler d'aide additionnelle, quand la réduction totale de l'aide est dix fois supérieure à la nouvelle aide environnementale ? Rappelons qu'en 1970, aux Nations-Unies, les pays de l'OCDE s'étaient fixé comme objectif une aide de l'ordre de 0,7% de leur produit national brut. En 1995, celle-ci n'atteignait en moyenne que 0,27%²⁷, le chiffre le plus bas selon l'OCDE depuis 1950 ! Le "paravent environnemental" a donc jusqu'ici bien fonctionné pour masquer la réduction et l'évolution des aides.

Certes les flux privés prennent le relais, mais dans des pays où les perspectives de gains sont impor-

tantes. Cela ne concerne pas les plus pauvres d'entre eux. Ces différences dans les revenus et dans les croissances démographiques, ces inégalités et iniquités, ne vont-elles pas aussi, malgré et peut-être à cause de la propagation de ce qu'un africain appelait la culture hollywoodienne "du toujours plus", développer par nécessité des cultures plus frugales : des cultures pacifistes comme celles des gandhiens et des néo-gandhiens²⁸, et des cultures peut-être plus violentes et agressives envers les pays riches ou tout simplement envers les riches du Nord et du Sud ?

En se voulant solidaires des générations futures, les pays industrialisés, les plus fortement émetteurs de gaz à effet de serre (en valeur absolue et encore pendant longtemps par tête d'habitant), ne devraient-ils pas tout particulièrement se sentir concernés par l'avenir des petites îles du Pacifique risquant de disparaître si la terre venait à se réchauffer, et plus encore par les pays des zones sèches du monde où vit de l'ordre de 40% de la population des tropiques ! L'augmentation, toujours possible, des précipitations dans ces régions y serait une bénédiction. Mais une diminution, plus vraisemblable, de celles-ci provoquée soit par le réchauffement du climat, soit simplement par des amplifications de la variabilité climatique naturelle, pourrait être encore plus catastrophique que les sécheresses bien connues au Sahel au cours des récentes décennies. Ne faudrait-il donc pas dès maintenant envisager, non seulement de meilleures gestions du milieu (favoriser le développement des

marchés et des infrastructures de transport, rechercher des plantes nourricières plus productives²⁹), mais aussi d'autres voies comme l'adaptation à de tels changements³⁰ ainsi que le développement et la diversification vers des activités non agricoles, moins influencées par des variations ou des changements climatiques. Faute de quoi un nouvel épisode de sécheresse dans ces pays à fortes croissances démographiques, et qui donc seront de plus en plus peuplés, risqueraient de provoquer un exode massif et de nombreux réfugiés au titre de l'environnement.

Les migrations et les co-développements : des composantes du développement soutenable

L'émigration et l'immigration de ressortissants, par exemple des pays de zones arides ou semi-arides du monde, comme le Mali ou le Burkina Faso, prendraient alors une autre dimension. Au delà de l'acte de solidarité individuelle et indépendamment de cette autre obligation qui fait que les pays les plus riches devraient rendre la politesse aux ressortissants des pays qui les ont aidés, en d'autres temps, à les défendre militairement ou à se développer (en produisant par exemple des fèves de cacao dans les pays côtiers de l'Afrique ou d'autres richesses en Europe), ces migrations apparaîtraient alors comme une prise en compte de la solidarité planétaire. Sans les ressources des travailleurs émigrés, tous les espoirs de développement de ces pays ou de ces

régions ne resteraient-ils en effet pas presque vains ? Comment se feraient les indispensables accumulations des petits capitaux nécessaires à tout développement ? En 1993, les immigrés marocains en Europe, rappelle Sami Naïr³¹, avaient transféré "l'équivalent de 7 milliards de francs, représentant 23% des ressources courantes du Maroc, somme deux fois plus élevée cette année là que les recettes du tourisme et des phosphates de ce pays"

On ne peut par ailleurs se contenter de recommander, comme le firent pourtant parfois des organisations bien intentionnées du Nord, que les productions des petits pays, menacées par les sécheresses, notamment en Afrique, s'orientent seulement vers la satisfaction des besoins des marchés locaux. Ne serait-ce pas les condamner à rester d'éternels assistés. Ou à ne pouvoir importer ce qu'ils ne fabriquent pas, mais qui est pourtant indispensable à leur développement : du papier, des livres, de l'acier pour leurs ateliers de mécanique et de chaudronnerie, des machines, même à très bon marché d'Inde ou de Chine, des moteurs, des camions...

Quels produits devrait-on acheter à ces pays pour y favoriser des développements plus soutenables ? Quels surcoûts serions-nous prêts à payer momentanément pour y accroître les revenus agricoles³² et industriels afin de faciliter leur décollage ? Quelles technologies devons-nous les aider à inventer, à adapter et à transférer en provenance non seulement des pays du Nord pour ouvrir de nouveaux marchés pour des pays riches³³, mais aussi d'autres pays du Sud ?

Tout cela ne sera sans doute pas suffisant pour les aider à trouver leurs propres voies de développement. D'autres formes de coopération technique esquissées par ailleurs dans ce Cahier de Global Chance, dans l'article de Youba Sokona, devront également être encouragées. Mais cela reste certainement indispensable. Peut-être les petits pays dont les ressources naturelles et minières sont limitées comprendront-ils aussi la nécessité, et auront-ils à terme la volonté suffisante, de s'atteler à la construction d'une politique commune africaine dotée notamment d'un protectionnisme relatif commun pour tout à la fois leur permettre de s'industrialiser et de protéger leurs agricultures.

Rappelons qu'à d'autres époques, pour assurer leur développement, les pays actuellement industrialisés ont joué tout à la fois sur le protectionnisme, sur l'articulation industrie agriculture et sur l'émigration. En évoquant la révolution industrielle en Europe, Pierre-Noël Giraud³⁴ rappelle que *"dans les territoires ou régions où cette dynamique s'emballe, soit que les campagnes aient été particulièrement arriérées ou surpeuplées, soit qu'une industrie peu vigoureuse ait créé peu d'emplois, le trop plein des hommes prend le chemin de l'exil (Irlande, régions pauvres d'Allemagne et d'Europe du Nord, Italie du sud par exemple). On évalue à un million quatre cent cinquante mille le nombre moyen annuel d'émigrants d'Europe entre 1890 et 1914. Comprenons bien ce que ces chiffres signifient. La population de l'Europe en 1900 est la moitié de ce qu'elle est aujourd'hui. Un tel flux migratoire*

correspondrait donc de nos jours à près de trois millions de personnes par an. La mobilité des hommes, exceptionnellement forte à la fin du XIX siècle, mais réservée aux Européens, (a) contribué ainsi à la réduction des inégalités internes dans ces territoires "

Plus récemment la Commission Européenne n'a-t-elle pas mis en œuvre des programmes de solidarité pour les régions défavorisées de l'Union Européenne afin de réduire à terme les disparités en son sein ? Et le plan Marshall n'a-t-il pas aidé l'Europe à se redévelopper après la seconde guerre mondiale ? Mais c'était, il est vrai, pendant la guerre froide ! Certes on ne peut plus considérer aujourd'hui, comme il y a encore quelques années, les pays du tiers-monde de manière globale, comme un seul bloc. Il y a ceux qui ont déjà rattrapé les pays les plus riches comme les petits NPI ou "nouveaux pays industrialisés" que sont la Corée du Sud, Taïwan et Singapour. Mais il y a aussi des vastes zones de l'ex tiers-monde en cours de rattrapage des pays riches et que Pierre-Noël Giraud appelle les "PBSCT" c'est à dire les "pays à bas salaires et à capacité technologiques": la Chine, l'Inde, l'ex Union soviétique, les pays de l'Est européen et d'Amérique latine. Les perspectives de marchés y semblent importantes, mais la concurrence des personnels compétents et à bas salaire risque aussi de devenir redoutable pour les classes moyennes des pays développés: en laminant leurs salaires et leur importance numérique au profit d'une classe d'exclus ou de chômeurs.

Les relations que les pays industrialisés peuvent tisser avec ces pays seront nécessairement très

différents de celles à construire avec les pays encore marginalisés, notamment avec les pays les plus pauvres d'Afrique, et qu'à l'instar de P.N.Giraud on pourrait appeler actuellement des "pays à bas salaires et à faibles capacités technologiques", des PBSFCT. De nouvelles solidarités pour le développement, voire des co-développements avec ces derniers restent évidemment à inventer : les formes devront être étudiées en commun puis expérimentées pour pouvoir être acceptées au Nord et au Sud. En la matière, ne faudrait-il pas non seulement, selon la formule d'Edgard Pisani, "être politiquement inégalitaire pour compenser les inégalités", mais aussi être transparents sur les objectifs, afin d'inventer des modèles qui ne favorisent pas comme au Nord des inégalités croissantes sous le voile de la solidarité Nord/Sud et du "paravent environnemental" dont ne bénéficieraient que quelques privilégiés du Sud et du Nord. L'acceptation d'un maintien d'un niveau de coopération convenable reste sans aucun doute à ce prix. A cet égard on peut regretter qu'on n'ait pas voulu, ou pas encore voulu, à l'occasion des assises régionales et nationales du "développement durable" organisées en France en 1996, inviter des responsables et de simples ressortissants de ces "PBSFCT". Que craignait-on? Aurait-il été indécent de discuter avec eux, en ateliers, du développement économique de leurs pays, des échanges commerciaux et des réorientations que cela supposerait, des secteurs industriels ou artisanaux qu'il serait souhaitable et possible de développer chez eux et de soutenir

par des achats privilégiés du Nord. Ce faisant on se heurterait certes bien vite aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce³⁵. Il apparaîtrait alors sans doute nécessaire d'inventer et d'instaurer des règles d'exceptions, mais dans la transparence, valables tant que les décalages demeureront aussi criants et handicapants pour le développement des PBSFCT. Si on n'aborde pas ces questions faut-il s'étonner qu'on ne puisse commencer à trouver un début de réponse pour créer de nouvelles solidarités qui ne soient pas que de l'aumône, pour dépasser les discussions sur les titres de séjour des immigrés ?

Une éthique, des objectifs et des principes méthodologiques

Les assises du développement "durable" lancées en France début 1996 constituèrent une initiative intéressante ; mais il resterait à y introduire de nouvelles méthodes, un souffle plus démocratique ainsi qu'une plus grande ouverture sur l'emploi, les inégalités et le restant de la planète. A la lumière de celles-ci, il apparaît aussi souhaitable de réserver désormais l'appellation développements et gestions "durables" à des approches, certes utiles, mais nettement plus limitées que celles du rapport Brundtland et prenant en compte surtout la soutenabilité environnementale.

Le débat peut certes parfois être complexe. Il peut même devenir déroutant. D'aucuns peuvent chercher à défendre, sans l'avouer, des positions dominantes en utilisant

l'environnement. Il est sans doute plus confortable pour chacun, et particulier pour les techniciens, de rester dans son domaine plutôt que d'essayer de regarder globalement les problèmes de nos sociétés et de chercher à afficher des priorités. Mais à ne pas vouloir analyser collectivement les problèmes et les solutions envisageables, il ne faut pas s'étonner que des réactions spontanées, généreuses comme à l'occasion des actions et manifestations concernant la question des immigrés, conduisent à des réflexions manquant de profondeur. Sans débat préalable il ne peut y avoir de pression constructive de l'opinion publique pour participer à des objectifs de réduction des inégalités locales ou à des co-développements au niveau planétaire, c'est-à-dire à des questions qui touchent à l'éthique.

Le développement globalement soutenable ne doit par ailleurs pas rester une question confiée aux seuls experts, ni aux seuls ressortissants des pays du Nord. Les techniciens restent indispensables pour apporter des éclairages, pour aider à analyser des situations, pour trouver des solutions nouvelles et pour attirer l'attention sur les conséquences et les irréversibilités de certaines décisions. Leur intervention dans les débats visant à fixer les objectifs est également souhaitable, mais au même titre que celle de tous les autres citoyens et résidents d'une zone. Les spécialistes devraient avant tout partir de l'analyse de la demande sociale ; des besoins, des diagnostics et d'audits, évidemment non exclusivement environnementaux, de diagnostics sectoriels³⁶ puis territoriaux

à divers niveaux (des régions et des pays, des petites régions ou "pays", des sous régions comme l'Union Européenne, ou la Méditerranée avec ses rives nord et sud et enfin de la planète) pour aboutir ensuite à des diagnostics intersectoriels et globaux.

Les réflexions sur les développements nationaux et mondiaux soutenable pourraient alors aussi être l'occasion de faire prendre conscience non seulement de l'aspect fini de notre planète, mais aussi de la nécessité de réintroduire une vision du développement à long terme : que souhaitons-nous chez nous, pour nous et que souhaite-t-on ailleurs ? Un cheminement que l'approche unique par le marché et la fin de "l'ardente obligation du plan" avaient fait disparaître.

Pour éviter ce repli sur le seul aspect environnemental, et pour qui se réclame du rapport Brundtland, il paraît important par ailleurs d'affirmer d'emblée une éthique, des objectifs essentiels et des approches méthodologiques minimales du développement soutenable qui pourraient reposer sur les trois principes suivants :

I - des objectifs essentiels ayant une valeur en soi ;

II - le fait que les objectifs étant admis, les spécialistes ont pour mission non pas de monopoliser les débats, mais d'éclairer et participer au processus d'élaboration des orientations, d'identification des contraintes et des solutions applicables ou à trouver ;

III - des méthodes d'approches globales - nationales (et locales) et mondiales, sectorielles et trans-sectorielles - transparentes et équitables.

Quatre objectifs essentiels...

Affirmer tout d'abord que le développement soutenable - et par conséquent la réduction des inégalités à l'intérieur des pays - est une valeur en soi éviterait d'avoir à se justifier par des considérations d'optimum économique³⁷.

En partant des propositions du PNUD pour le développement humain soutenable citées en introduction on pourrait, pour maîtriser le développement humain, retenir les quatre objectifs essentiels suivants :

1/ l'éradication de l'extrême pauvreté, tant au niveau des individus que des pays (l'instauration du revenu minimum d'insertion pourrait être rangée dans cette catégorie d'objectifs, de même que l'effacement de tout ou partie des dettes des pays les moins avancés) ;

2/ le développement d'une certaine autonomie économique, tant individuelle que nationale (possibilité pour chacun de gagner sa vie, pour chaque pays d'obtenir des devises, une certaine autonomie et la sécurité alimentaire) ;

3/ l'accroissement du rôle des femmes et des divers secteurs associatifs dans les développements ;

4/ la protection de la santé et de l'environnement, ainsi que la régénération des milieux naturels.

... et quatre principes méthodologiques

Les experts ne peuvent être formels qu'en l'absence d'une diversité d'expertises. Il revient

donc aux responsables politiques de favoriser et d'organiser cette dernière³⁸, d'écouter les propositions et enfin d'organiser, sur le plan institutionnel et équitablement, les moyens permettant d'aller vers des développements nationaux (puis régionaux et locaux) et mondiaux plus soutenables.

Au niveau mondial, sous l'égide des Nations-Unies, se sont déjà mis en place un certain nombre d'institutions (Commission mondiale pour le développement soutenable, Conventions issues de Rio et Comités de négociations de ces Conventions, Commissions scientifiques et techniques chargées de faire l'état des connaissances dans des domaines complexes comme le Groupe Intergouvernemental sur l'Évolution des Climat³⁹, etc.).

Au niveau des pays, la prise en charge est en revanche encore très inégale alors que leur implication reste déterminante.

Au niveau supra-national ce sont les Etats qui décident de ce que peut et doit faire l'Europe⁴⁰. Ce sont aussi les Etats représentés au sein de l'ONU qui votent, décident des orientations et des règles des nouveaux organismes comme l'OMC, tout au moins tant que la logique du plus fort n'impose pas totalement sa volonté. C'est à ce niveau, pour reprendre le titre d'une intervention d'Ignacy Sachs, que l'on peut "opposer la coopération internationale aux forces du marché⁴¹". Certaines interventions des gouvernements, rappelle Giraud dans son étude sur l'inégalité du monde, "tels le protectionnisme, la colonisation, les guerres, qui furent décisives sur les dynamiques économiques,

confirment qu'il n'existe pas de comportements purement économiques séparés, et donc permanents, des gouvernements"⁴².

Au niveau infra-national, que la décentralisation des pouvoirs vers les régions soit ancienne comme en Allemagne ou seulement à ses débuts comme en France, le rôle de l'État reste également très important. Pour reprendre l'expression de Fitoussi et Rosenvallon "l'État reste producteur d'avenir", sa fonction est de diriger un pays et pas seulement de l'administrer. C'est lui qui fixe et continuera à fixer l'essentiel des règles du jeu: l'accès à l'éducation, à la santé, au logement, l'aménagement du territoire. C'est à lui que revient d'opposer une logique politique plus volontariste contre la logique purement économique.

C'est donc au niveau national et régional, de façon appropriée à chaque situation, qu'il conviendrait sans doute de mobiliser des institutions, en élargissant si nécessaire les attributions de certaines, en renforçant leur capacité d'intervention, en regroupant parfois certaines d'entre elles. La création de nouvelles entités ne sera sans doute à envisager que rarement. Leur mission pourrait être, en rendant compte périodiquement, d'assurer de façon régulière, et durablement (ici ce terme semble approprié) :

- l'analyse et l'élaboration transparente au niveau régional et national, de propositions équitables⁴³
- la mémorisation et la diffusion des expériences, réflexions et recommandations pour la réorientation des développements ,
- la mobilisation périodique et équitable des acteurs et groupes concernés⁴⁴,
- le suivi des recommandations et décisions.

La somme des projets de développements locaux souhaitables⁴⁵ susceptibles d'être élaborés localement ou nationalement ne conduisant pas nécessairement à un développement planétaire soutenable, il est particulièrement important de faire des aller-retour entre les divers niveaux, en particulier entre les niveaux territoriaux et sectoriels. Pour d'aucuns cela pourrait paraître trop compliqué. C'est pourquoi il est aussi utile d'élaborer, sans doute essentiellement au niveau national, et de diffuser dans le même temps, des indicateurs pour les développements se voulant plus soutenables destinés à favoriser le débat avec les niveaux tant inférieurs que supérieurs; d'une part avec les régions, les associations, les communes et pour faire comprendre les enjeux au niveau de chaque personne se sentant concernée par cette problématique; et d'autre part avec les instances supra-nationales au niveau des grandes régions du monde (par exemple avec l'Union Européenne et avec l'OCDE pour ce qui concerne les pays industrialisés), à des niveaux bilatéraux et surtout multilatéraux, c'est-à-dire des Nations-Unies.

De façon parallèle cela suppose l'instauration de discussions sur les mérites de divers instruments pour la réorientation des développements envisageables : l'introduction par exemple d'écotaxes, de quotas nationaux et régionaux, d'accords professionnels, de primes, de fonds spéciaux comme le FEM ou le FFEM⁴⁶ , d'actions à mettre en œuvre de façon conjointe entre le Nord et le Sud, de droits internationaux à polluer, etc.

Pour favoriser les réflexions et élaborer des propositions, aux quatre objectifs essentiels

mentionnées plus haut s'ajouteraient donc quatre principes méthodologiques :

5/ l'aller-retour entre le niveau national restant au centre de l'articulation d'une part avec les niveaux infra-nationaux et d'autre part avec les niveaux supra-nationaux jusqu'au niveau planétaire. Et cela en tenant compte des possibilités de subsidiarités.

6/ l'aller-retour entre les analyses sectorielles et globales, c'est-à-dire le passage des analyses sectorielles (concernant par exemple l'agriculture, les forêts, l'industrie, l'habitat, les transports, les énergies, les villes, l'aménagement du territoire etc.) à la confrontation intersectorielle (avec chacun des autres secteurs), puis aux niveaux trans-sectoriels et inversement.

7/ la mise en perspective des différentes approches notamment au travers de l'élaboration de divers scénarios prospectifs et alternatifs ainsi que des analyses historiques. Ceci afin d'identifier les mesures correctives à apporter pour le présent, et en temps utile pour le futur.

Ces mesures pouvant être soit réglementaires, économiques, technologiques, environnementales, institutionnelles, ou concerner les objectifs et les politiques à mener.

8/ l'élaboration institutionnelle de solutions équitables en fonction des besoins actuels et futurs et des propositions pour leur mise en œuvre ainsi que l'assurance d'un suivi.

Cela suppose, pour savoir vers où aller et comment,

- l'implication de tous sous des formes appropriées,
- la production d'indicateurs pour les développements se voulant plus soutenables comme support pour les discussions et réflexions,
- et l'élaboration d'instruments pour

la réorientation des développements. On obtient ainsi une grille et une méthode d'analyse minimale reposant sur huit piliers pouvant servir de repère pour qui s'intéresse vraiment aux développements humains et soutenables. On peut évidemment tenter de trouver de meilleures formulations. On peut aussi proposer de prendre en considération d'autres points de manière complémentaire. Mais, à la lumière de l'expérience, il reste capital de limi-

ter le nombre des objectifs et des principes méthodologiques essentiels. Un nombre trop élevé d'éléments à considérer pourrait facilement devenir un prétexte pour trier dans cet ensemble. D'aucuns y verront un carcan. Rien ne leur interdit cependant de complexifier les approches et d'y ajouter d'autres considérations. Encore faut-il que cette complexité reste gérable, analysable et ne devienne pas un moyen pour occulter les questions les plus

importantes. Si donc on n'est pas à la recherche de "paravents environnementaux" pour masquer des politiques inavouables ou inéquitables, c'est l'ensemble de ces huit piliers qu'il faut prendre en considération pour mieux maîtriser les divers développements et veiller à ce qu'ils deviennent, socialement et écologiquement, plus soutenables. ■

Notes

- 1 Edgard Pisani (Groupe de Seillac), 1994, Pour une agriculture marchande et ménagère, Edition de l'Aube, p. 74.
- 2 Les éditions du Fleuve, 1988, Montréal.
- 3 cf. avant propos de l'édition de 1988.
- 4 Adébayo Adedeji in "Courrier Afrique-Caraïbes-Pacifique", Communauté Européenne, n°95, 1986.
- 5 James Gustave Speth, 1994, The United Nations and International Development. *Forging a New post Cold War role*; First Teri Foundation Lecture, Tata Research Institute, 27 pages, New Delhi (cf. aussi Préface de "Energy as an instrument for socio-economic development", édité par José Goldemberg and Thomas Johansson, UNDP, 1995).
- 6 Laurent Mermet, 1992, Stratégies pour l'environnement: La nature jeu de société? Ed l'Harmattan.
- 7 Lester Brown est président du Worldwatch Institute de Washington, Le Monde 27-1- 1996.
- 8 Ce malaise est bien perceptible dans toutes sortes de documents, notamment dans une brochure de la Banque Mondiale de 1993 (Forestry management for sustainable development. An EDI policy Seminar Report N°32, édité par D'Silva et S. Appenah) destinée à la formation des fonctionnaires pour la planification du développement. On peut ainsi y lire (page 6) dans l'encadré définissant le développement soutenable et la gestion soutenable : "*Le terme développement soutenable a été popularisé par le rapport Brundtland (...) Mais il a toutefois été difficile de préciser le concept de soutenabilité Et par conséquent le terme a fini par prendre des significations différentes pour différents personnes.* Puis suivent après ces cinq lignes sur le développement soutenable une liste de critères d'une page pour atteindre la gestion durable des forêts: *En foresterie, le terme "gestion soutenable" a été utilisé plus fréquemment - la soutenabilité concernant des pratiques pour obtenir des rendements soutenus, notamment dans les forêts naturelles...* Précisons, pour le lecteur non familiarisé avec le jargon technique des forestiers, que le rendement soutenable est une vieille notion, codifiée dès le 19 siècle, pour désigner des gestions permettant d'obtenir des rendements constants et réguliers de bois, par exemple à l'aide d'aménagements particuliers. La gestion durable ainsi comprise implique par exemple que l'on préserve le caractère renouvelable de la production des forêts, donc la fertilité du sol, ce qui est du ressort des administrations et gestionnaires techniques spécialisés. Dans un développement soutenable on peut en revanche très bien imaginer qu'il faille défricher une partie de la forêt. Ne le fit-on pas au Moyen Age en Europe, notamment en France et en Angleterre en considérant que c'était faire oeuvre de civilisation? Demanderait-on à l'Angleterre qui a maintenant moins de 10% de ses terres occupées par des forêts, de revenir à ses taux de boisements du Moyen Age (sans doute 50% ou plus) pour satisfaire des critères de gestion durable des forêts? Ce qui serait bien difficile à réaliser. La forêt considérée dans le développement soutenable doit donc amener à se poser des questions sur les proportions optimales souhaitables, ou souhaitées, de surfaces consacrées aux forêts et à l'agriculture et aux autres usages des terres, par exemple pour bâtir des villes.
- 9 Interview de Svend Aukens, ministre danois de l'énergie et de l'environnement dans "Down To Earth", August 15, 1996, page 57 (Revue indienne sur l'environnement).
- 10 Cette dérive n'est donc pas exclusivement française. Mais en français la substitution de soutenable par durable autorise des habillages et des dérives encore plus importants. Pourvu que cela dure... Ceux qui souhaitent mettre spontanément fin à leurs privilèges n'ont jamais été nombreux.
- 11 cf. Rufin, 1992, L'empire et les nouveaux barbares.
- 12 cf. Catherine Larrère, "Les philosophies de l'Environnement", PUF Philosophie, 1997, 124 pages. Un livre fort éclairant. Il s'intéresse cependant presque exclusivement, contrairement à ce que laisserait croire le titre, aux philosophies des Européens restés en Europe ou ayant colonisé le monde. Il ne s'intéresse bien sûr pas aux développements.

- 13 Rappelons seulement que, dans les années 1960, on imaginait que le caoutchouc naturel et les fibres de bois servant à faire du papier allaient être supplantés par des produits tirés du pétrole. Les consommations du bois et du latex en fait augmentèrent régulièrement depuis cette date. A la fin du 18^{ème} siècle, le président du syndicat des papetiers prétendait que jamais on ne fabriquerait du papier avec du bois et qu'il serait toujours fabriqué à partir de chiffons. On sait ce qu'il advint au milieu du XIX^{ème} siècle et le rôle que joua le papier à base de bois dans le développement des démocraties.
- Pour le long terme des non spécialistes, comme Jules Verne, furent souvent de meilleurs prospectivistes que les techniciens. Sur le plan théorique on peut aussi discuter à l'infini et s'interroger par exemple sur les taux d'actualisation, différents ou non, qu'il faut prendre en considération selon qu'on a affaire à des questions environnementales susceptibles de conduire vers des irréversibilités ou non, (cf. Notes de Cédric Philibert ADEME 1996).
- 14 Patrick Legrand, 1995, Agriculture durable : mobilisation pour un concept en formation, Cahier consacré au développement durable, Devenir, Cahiers de la Fondation AILES, 21 Juin 1995, Paris, pp 30-35.
- 15 Extrait du rapport "Notre Avenir à Tous", p. 10-11.
- 16 R. Ambroise, M. Arnaud, G. Vedel et D. Legros, 1995. Une voie nouvelle en agriculture : les plans de développement durable, Revue "Aménagement et Nature", L'agriculture durable N°117, Printemps 1995, pp 7-13.
- 17 cf. Rapports IPCC (Global Chance N°7), les scénarios NOÉ (B. Dessus et F. Pharabod, 1990), ceux de l'Agence pour l'Environnement des États Unis ou du GIEC.
- A titre préventif les pays industrialisés se sont engagés à ramener en l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990. Certes la France émet moins de gaz par tête d'habitant que les autres pays d'Europe, compte tenu de son parc nucléaire. Mais on sait, d'après les divers scénarios envisagés pour réellement réduire les émissions de gaz à effet de serre et stabiliser les concentrations dans l'air à des niveaux pas trop éloignés du niveau actuel, qu'il faudra tout à la fois mieux maîtriser et économiser l'énergie et recourir davantage aux énergies renouvelables, en particulier aux bioénergies pour substituer des combustibles fossiles. La France, avec son grand territoire forestier, ne pourrait-elle imiter la Finlande, la Suède et l'Autriche qui développent de plus en plus la production de bioénergies par la valorisation des co-produits (déchets forestiers et industriels) de la filière bois. On peut se demander quelles productions de biomasses il conviendrait de favoriser, pour quelles catégories de producteurs, pour créer combien d'emplois et à quels surcoûts pour la collectivité, avec quelles nuisances et bénéfices environnementaux locaux et globaux? Faut-il se contenter de récolter des co-produits de la filière bois. Faudra-t-il envisager des cultures agricoles qui seront spécifiquement consacrées à ces productions sur des terres agricoles? De nouvelles terres deviendront alors nécessaires pour cette production. Ce qui suppose qu'on n'abandonne pas l'accroissement de la production nette par hectare dans les régions où un débouché pour les bioénergies est envisageable. Ou que l'on imagine des réorientations de l'aménagement des territoires.
- Dans ce domaine, compte tenu de sa surface agricole et forestière par tête d'habitant et de ses conditions climatiques "la France, écrivait les amis de la terre des Pays Bas, *pourrait mieux faire*"
- 18 En Afrique sub-saharienne la productivité des terres est beaucoup plus faible qu'en Inde ou en Chine. On n'y épand que de l'ordre de 12 kg d'engrais/ha/an alors qu'il faudrait sans doute au moins de l'ordre de 70 kg/ha/an. En Europe et en Inde on épand de l'ordre de 200 kg/ha/an. Dans certaines provinces chinoises plus de 300 kg/ha/an ce qui est évidemment excessif pour l'environnement et sous optimal du point de vue économique.
- 19 Des spécialistes des Pays-Bas ont très récemment examiné diverses cultures énergétiques et comparé leur "soutenabilité" (cf. Gert van de Bijl, 1997, How sustainable are energy crops in Europe). Change 34 January 1997, 2-4, Pays-Bas Bilthoven RIVM. Ils ont à cette effet pris en considération de façon explicite un ensemble de facteurs : le bilan énergétique, l'émission de gaz acidifiants, l'émission de gaz détruisant l'ozone stratosphérique, l'émission de matières minérales vers les sols et les eaux, l'émission de pesticides, l'érosion des sols, l'épuisement des ressources en eaux souterraines, la consommation de matières premières renouvelables, la production ou l'utilisation de déchets, la contribution à la biodiversité, l'effet sur les paysages, la réduction des émissions de gaz à effet de serre par hectare de culture énergétique, le coût de la réduction des émissions par tonne de CO₂.
- 20 Produire les mêmes quantités sur des surfaces plus grandes ou moins sur la même surface.
- 21 Béranger 1995, L'extensification dans le développement durable de l'agriculture. Revue Aménagement et Nature, n°117, Printemps 1995, 15-22.
- 22 Union Internationale pour la Conservation de la Nature.
- 23 Il y en eut bien d'autres par le passé. Certaines considérées comme bénéfiques peuvent se révéler parfois ultérieurement comme néfastes ou inacceptables. C'est le cas de certains herbicides dont l'utilisation a par la suite été interdite ou déconseillée (et dans un autre domaine, celui des CFC). Mais ce n'est pas le cas de toutes les innovations. La fertilisation minérale et organique, la méthanisation à température ambiante pour réduire les germes pathogènes des excréments servant de fertilisants en Chine, ou la méthanisation thermophile introduite plus récemment au Danemark semblent encore un progrès par rapport aux pratiques antérieures. On peut cependant s'interroger aujourd'hui sur l'urgence d'introduire des plantes transgéniques dans des pays produisant déjà des excédents alimentaires.
- 24 Les producteurs d'énergie prétendaient jusqu'à la conférence mondiale de l'Énergie de Cannes en 1986, que la consommation d'énergie devait nécessairement croître comme le PIB. Aucune place ne pouvait donc être faite aux économies d'énergies et encore moins aux énergies renouvelables. L'expérience a montré le défaut de ce raisonnement et que croissance de la consommation d'énergie et croissance du PIB pouvaient être déconnectées et que toutes les prévisions des "experts" dépendant des producteurs d'énergie ont toujours dû être revues à la baisse.

- 25 Le Développement durable. Contribution au débat national de la Commission française pour le Développement durable. Rapport 1996, Priorités d'actions, page 9.
- 26 Titre de l'article de Jean Pierre Turquois dans le journal Le Monde du 7 Février 1997.
- 27 Pour les pays du G7, le classement est le suivant: 0,55% pour la France, 0,38% pour le Canada, 0,31% pour l'Allemagne, 0,28% pour le Japon et la Grande-Bretagne, 0,15% pour l'Italie et 0,10% pour les Etats-Unis. Parmi les petits pays, les efforts du Danemark avec 0,96%, de la Norvège avec 0,87%, des Pays-Bas avec 0,81% et de la Suède avec 0,77%, les seuls à être supérieurs à ceux de la France, méritent d'être signalés.
- 28 Qui cherchent à produire la nourriture nécessaire à chaque habitant sur des surfaces de plus en plus restreintes.
- 29 A. Riedacker, 1996, Some research programmes and innovations to increase durably food security in arid zones (in particular in the Sahel), deserving more local and international support and collaboration. Fith Conférence on Desert Development, 12-17 August 1996, Lubbock Texas University, in press 14p.
- 30 Ce que le Fonds pour l'Environnement Mondial (GEF) crée par des pays industrialisés a refusé jusqu'à présent. Seules les actions visant à réduire les émissions ont été prises en considération pour des financements. Peut-être y aura-t-il une ouverture prochainement vers l'étude des mesures d'adaptation à envisager ? Mais les financera-t-on ?
- 31 Sami Naïr, 1996, Organiser les flux migratoires, Libération, 17/10/96, Rebonds p. 6. Sami Naïr et Javier de Lucas, 1996, Le déplacement du monde, Immigration et thématique identitaire, Ed. Kimé, Paris, 172 p.
- 32 Et ne parlons pas des excédents alimentaires bradés, capables, quand ce n'est pas de l'aide humanitaire d'urgence, de détruire leurs agricultures et leurs espoirs de développement.
- 33 Cas des actions à mettre en oeuvre conjointement par les pays du Nord et du Sud imaginées par les pays du Nord pour respecter à moindre coût leurs engagements de stabilisation ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990.
- 34 Pierre Noël Giraud, 1996, L'inégalité du monde . Economie du monde contemporain, Collection Folio /Actuel Editions Gallimard, 341p.
- 35 cf. la contestation des pays d'Amérique latine à propos des régimes de faveurs pour les importations de bananes en provenance des pays liés à l'Europe via la convention de Lomé (mars 1997).
- 36 cf. les diagnostics en agroforesterie ou dans les secteurs énergétiques.
- 37 cf. article de présentation des travaux du groupe 3 du GIEC dans Global Chance N°7 par Jean-Charles Hourcade; on éviterait ainsi d'avoir à se justifier par des calculs économiques auxquels on peut toujours en opposer d'autres, comme ceux de coûts/avantages si complexes et dont les hypothèses et les valeurs de base sont si peu explicites - donc si peu démocratiques - qu'elles restent opaques et non discutées le plus souvent même par les spécialistes.
- De plus l'internalisation des effets environnementaux qui paraît a priori une méthode simple et séduisante soulève toute une série de questions méthodologiques : comment calculer réellement les coûts des dégâts environnementaux ? Quels coefficients utiliser ?
- 38 C'est aux responsables politiques - élus pour organiser les sociétés - avec les groupes représentatifs, les associations et syndicats, de prendre leurs responsabilités, y compris pour se donner institutions permettant d'éclairer des questions peu étudiées ou monopolisées parfois par certains lobby professionnels.
- 39 GIEC (ou IPCC en anglais). Voir à ce propos les cahiers de Global Chance N°7 juillet 1996: Le GIEC par Arthur Riedacker - Groupe I consacré à la compréhension scientifique de l'évolution des climats: Résumé à l'intention des décideurs et interview de Jean Jouzel par Philippe Roqueplo sur les éléments nouveaux dans le rapport rédigé par le Groupe 1.- Groupe 2 Analyse scientifique et technique de l'évolution du climat ; impacts, adaptation et atténuation: Résumé à l'intention des décideurs, et interview d'Arthur Riedacker par B. Dessus sur l'évolution des travaux de ce groupe .-Groupe 3 Aspects socio-économiques de l'évolution du climat . Résumé à l'intention des décideurs et interview de Jean Charles Hourcade sur les travaux de ce groupe.
- 40 Notamment en conseil des ministres des divers pays européens où se négocie par exemple la répartition des efforts à faire dans le cadre plus global comme celui des Nations Unies. Ce sont les ministres qui ont décidé de la répartition des efforts pour limiter les émissions de gaz à effet de serre, afin d'atteindre une réduction globale des émissions au niveau européens (voir article par ailleurs dans ce numéro de Global Chance)
- 41 Lettre de l'Association Alternatives Économiques (de la revue du même nom) N°2 décembre 1996, 5-7
- 42 Op . cité page 74.
- 43 Ce qui devrait conduire à des débats de sociétés et non pas à de la simple comptabilité! L'absence de tels débats serait évidemment la caractéristique d'un échec.
- 44 Les contributions n'étant jamais neutres, il faut organiser la diversité des approches et veiller à obtenir des contributions éventuellement contradictoires. C'est là une responsabilité politique majeure.
- 45 Par exemple plus durable, car prenant en compte les aspects environnementaux locaux comme la réduction des pollutions urbaines, l'amélioration des conditions de transport collectifs, etc.
- 46 Le F.EM. (ou GEF en anglais), c'est-à-dire le Fonds pour l'Environnement Mondial instauré à l'origine par des pays comme la France et l'Allemagne auprès de la Banque Mondiale.
- Le Fonds Français pour l'environnement Mondial mis en place auprès de la Caisse Française de Développement (CFD), cf. articles ci-après dans ce numéro des Cahiers de Global Chance.

Quelle perspective pour l'Afrique ?

Développement durable et solidarité internationale quelle perspective pour l'Afrique ?

*"Haïti, c'est à dire l'Afrique, qu'est-ce? de la poussière et la merde"
Aimé Césaire, poète noir (le Roi Christophe)*

Youba Sokona

La décennie 90 semble marquer les signes de profondes mutations dans l'approche de nombreuses préoccupations qui touchent à des degrés divers l'ensemble de l'humanité. Plus particulièrement, face à l'accélération des changements qui affectent les systèmes économiques, politiques, sociaux, techniques, écologiques, environnementaux et culturels, le discours sur le développement devient désormais inséparable de la notion de "durabilité". Par ailleurs, les risques environnementaux générés notamment par le modèle dominant de développement exigent dorénavant de nouvelles formes de coopération voire de "solidarité".

La conférence de Rio de Juin 1992 sur l'environnement et le développement a banalisé le concept de développement durable et plaidé pour le renforcement de la solidarité et de la coopération entre pays industrialisés et pays en dévelop-

pement. Elle laissait espérer que dorénavant toutes les sociétés pourraient avoir une maîtrise suffisante de leur destin, de leur culture et de leur environnement. Les plans d'action et les recommandations des diverses autres conférences globales succédant à celle de Rio s'inscrivent dans cette dynamique. Le développement durable devient le maître mot malgré les diverses acceptions sémantiques de cette notion.

Dès lors, s'imposent à la fois plusieurs exigences: celle de penser et d'agir sur le long terme, celle de la solidarité Nord-Sud et celle de contenir et/ou d'anticiper les changements inéluctables.

Par rapport à ces exigences, il existe des points de décalage importants entre d'une part les pays industrialisés et d'autre part les pays en développement, plus particulièrement les pays africains.

En effet, pour les pays industrialisés - cela ne fait aucun doute - la préoccupation majeure demeure avant tout l'assurance de la garantie, au moins, du maintien sur le long terme du niveau de vie actuel pour la majorité de leurs populations. Autrement dit, les questions environnementales y sont déterminantes et deviennent incontournables dans leurs relations avec le reste du monde.

Un difficile positionnement pour les pays africains dans une optique de long terme

La préparation des grandes conférences mondiales consacrant le développement durable comme les perspectives de mise en œuvre des conventions et/ou des plans d'action qu'elles ont générés ont largement dévoilé les préoccupations et les priorités des pays africains, qui, dans le contexte actuel soulèvent beaucoup d'incertitudes quant à leur satisfaction. En effet, toutes les analyses des situations économiques, politiques et sociales de l'Afrique, mettent en évidence les crises profondes qui secouent le continent de manière permanente depuis près de deux décennies. Ces crises ont engendré de profondes ruptures des systèmes économiques, politiques, démographiques, écologiques, culturels et sociaux. La plupart des pays africains ont été amenés, sous la contrainte des institutions financières internationales à engager diverses réformes conduisant notamment à des programmes de stabilisation économique ou d'ajustement structurel et par la suite à une forte libéralisation de l'économie. Ces mesures ont entraîné la vague de démantèlement, sans discernement, des entreprises publiques et d'une large part du service public ou de ce qui en reste encore au profit des intérêts des firmes étrangères. De surcroît, l'ajustement structurel, en devenant le seul cadre d'action des Etats, a enfermé les pays africains dans une perspective de court terme, et dans une course sans fin de conditionnalités, au détriment

de la poursuite d'objectifs propres de développement. Aussi, pour la quasi totalité de ces pays, la gestion du très court terme et du quotidien devient la seule préoccupation à laquelle on s'attelle réellement. La gestion de ce présent pose souvent de multiples problèmes et l'on préfère en tout cas ignorer ou occulter le futur considéré plutôt lourd de menaces. Pour assurer la "durabilité", l'autre difficulté qu'on ressent en Afrique, c'est d'être un continent exploré, expliqué et présenté par d'autres, mais surtout d'être un avenir pensé et décidé par d'autres. Les décisions cruciales sont prises à Washington, à New York, à Paris, à Londres, à Tokyo ou à Bruxelles, sur les bourses, dans les multinationales et dans des organismes sur lesquels l'Afrique n'a pas de poids : gouvernementaux, intergouvernementaux ou onusiens. Et, surtout, maintenant, au Fonds Monétaire International et à la Banque Mondiale. Cette distance entre ceux qui tiennent les vrais pouvoirs et les vraies ressources et ceux qui, au jour le jour, s'interrogent sur leur sort, constitue réellement un handicap majeur lorsque les africains envisagent de construire ou mettre en œuvre des politiques "durables". Et ce point peut-être recèle le risque le plus grave, capable de provoquer le découragement et d'entamer les quelques élans d'optimisme qui émergent en Afrique.

De nombreux responsables africains pensent et affirment qu'ils ne sont pas concernés par les préoccupations liées aux problèmes environnementaux globaux et qui concernent également le long terme. Cette attitude trouve également son ori-

gine dans le fait que la plupart des problèmes environnementaux qui affectent actuellement le continent africain, sont des problèmes locaux qui ont des effets directs sur les populations. Il s'agit donc principalement d'assurer la survie des populations en arrêtant la dégradation des écosystèmes où se sont notamment développés des systèmes d'exploitation agricole, forestière ou d'élevage, etc. On est essentiellement préoccupé par toutes les mesures nécessaires à la restauration immédiate des milieux d'exploitation qui ne répondent plus à la demande.

Dès lors, il s'avère difficile d'allier ces objectifs à une protection des milieux ou plutôt à leur non valorisation sur le long terme. En d'autres termes, avant de penser à assurer de meilleures conditions de vie aux générations futures, il faut fournir à la population actuelle des moyens de se nourrir et de vivre. Par ailleurs, même si l'on est conscient de la dégradation des écosystèmes suite à une exploitation massive des ressources naturelles, le sentiment fort qui domine est que la protection des ressources naturelles ne doit en aucune manière constituer un préalable ou un obstacle au développement. L'environnement, dans tous les cas, ne peut être invoqué en soi, en dehors des rapports sociaux, des systèmes de production, des techniques, des religions, etc.

Un certain désenchantement vis-à-vis de la solidarité internationale

Il est indéniable qu'à l'échelle de toute l'humanité une onde de choc salutaire et pleine d'espoir a

résulté aussi bien de la préparation que du Sommet de Rio lui-même. L'Agenda 21, adopté à l'issue du Sommet, devait permettre à chaque pays d'effectuer une véritable relecture de son projet de société en termes de développement "durable". Cependant, les Conventions qui ont découlé du rassemblement de Rio et leur mise en œuvre ont quelque peu réfréné cet élan quand il s'est agi de passer au stade opérationnel.

L'exemple de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques, à l'instar des autres conventions, est assez révélateur. Les pays africains ont largement adopté cette convention, puisque 38 d'entre eux avaient signé ce document dès 1992 et que 12 l'avaient ratifié avant mars 1994, contribuant ainsi à accélérer son entrée en vigueur. Aujourd'hui (avril 1997) cette convention est ratifiée par 43 pays africains. Ceci confirme donc clairement la volonté politique de la majorité des pays africains d'œuvrer en faveur de la lutte contre les changements climatiques. En adhérant à la Convention, les pays africains Parties, à l'instar des autres pays en développement Parties de la Convention, sont tenus, sous réserve de conditions spécifiques, de rendre compte de la manière dont ils appliquent la Convention. Il s'agit en l'occurrence de préparer des "Communications nationales" comprenant des inventaires nationaux des émissions de gaz à effet de serre et de leur absorption par les puits; ainsi que la mise en œuvre de programmes nationaux sur les mesures d'atténuation et d'adaptation vis-à-vis des effets des changements climatiques.

Les pays africains ne sont censés

s'acquitter de ces obligations que s'ils obtiennent le soutien financier et technologique des pays industrialisés. Il est clairement reconnu dans le texte de la convention que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont "les priorités premières et essentielles" des pays en développement. Par ailleurs, la convention ne demande pas aux pays en développement de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre aux dépens de leur développement. Aussi, les Africains devraient trouver le moyen d'éviter des interventions contraires à leurs intérêts, c'est-à-dire à leur développement.

Ce qui signifie que les apports financiers des pays industrialisés Parties doivent être nouveaux et additionnels. Ils ne peuvent se confondre avec l'aide publique au développement (APD) et sont donc "en sus" sous des conditions particulières. C'est ce qui crée l'originalité, mais en même temps les limites, du mécanisme financier. Seuls les pays en développement Parties sont éligibles à des financements et ces financements ne concernent que les activités entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de la convention. Les fonds sont octroyés sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles (à la totalité des coûts convenus ou aux surcoûts convenus).

Sans entrer dans tous les détails, disons que pour éviter la création de nouvelles institutions financières, les pays développés ont proposé le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), sous contrôle de la Conférence des Parties, qui est confié au triumvirat Banque Mondiale, PNUE et PNUD. "La

stratégie suivie pour les activités financées par le FEM est axée principalement sur un soutien à des mesures durables qui limitent le plus possible les dommages causés par les changements climatiques en réduisant les risques de tels changements ou leurs effets néfastes". Les activités d'encouragement facilitent l'application de mesures de réaction efficaces; les mesures d'atténuation réduisent les émissions de gaz à effet de serre par des sources anthropiques ou conduisent à leur réduction, ou renforcent l'absorption de ces gaz par des puits; les activités d'adaptation limitent à un minimum les effets préjudiciables du changement climatique (activités d'adaptation de la phase 1, les autres seront fixées par les Conférences des Parties à venir). A partir de là, et de manière plus opérationnelle, le FEM repositionne les activités dans le portefeuille d'activités qu'il finance, à savoir: mesures à long terme (regroupées dans un programme opérationnel, principalement "énergétique"), activités habilitantes pour les communications nationales et les projets à court terme. Chacun de ces types d'activités est assorti de critères d'éligibilité très stricts qui ne vont pas nécessairement dans le sens des priorités de développement des pays, en particulier dans leur lutte contre la pauvreté.

Concrètement, les fonds disponibles sur la période 1995-1998 s'élèvent à 2 milliards US\$ pour l'ensemble des interventions du FEM: changement climatique, biodiversité, eaux internationales, protection de la couche d'ozone et, quand elles concordent avec les domaines précédents, les actions de lutte contre la déserti-

fication. Pour les changements climatiques, 200 millions US\$ ont été mobilisés depuis la mise en oeuvre du FEM et entre 340 et 425 millions US\$ le seront en 1997.

Au vu des enjeux définis précédemment, on se doute bien que les solutions opérationnelles aux problèmes posés par les Parties ne peuvent être qu'ébauchées lorsque l'on décrypte les contributions financières en jeu.

On le voit, l'opérationalité est relativement éloignée du contenu et des moyens de l'Agenda 21. Si l'on veut, malgré tout, atténuer ce désenchantement, on doit se rappeler que :

- les possibilités de financement par le FEM sont indissociables de la nature des activités que l'on souhaite voir financer. Il s'agit donc, pour avoir accès à ces financements, de bien s'imprégner, au niveau national, des critères d'éligibilité. Bon nombre de projets africains ont jusqu'ici buté sur une non conformité avec ces critères ;
- certains financements sont exclusifs d'autres, en particulier pour la préparation des communications nationales et des études y attendant. En d'autres termes, les pays africains doivent gérer le financement de ces activités de la manière la plus parcimonieuse qui soit, s'ils veulent tirer le maximum d'efficacité des financements mis à leur disposition ;
- la participation effective et efficace des représentants des Parties africaines à la Conférence des Parties est la condition des évolutions majeures de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques, favorables aux pays africains, et de l'appropriation et l'utilisation du

mécanisme financier par ces mêmes pays.

D'une manière générale, en même temps que l'Aide Publique au Développement se consumait, presque tous les engagements internationaux relatifs aux plans d'action des Conférences Mondiales y compris celle de Rio ont été vidés de leur contenu financier.

Une appréhension pertinente du développement durable: construction ou renforcement des capacités

Parmi les principes d'action, on note dans l'Agenda 21, que *"l'aptitude d'un pays à s'engager dans la voie d'un développement durable dépend en grande partie des capacités de sa population et de ses institutions, ainsi que de sa situation écologique et géographique. Concrètement parlant, le renforcement des capacités recouvre l'ensemble des moyens humains, scientifiques, administratifs, institutionnels et financiers dont ce pays dispose. Le renforcement des capacités vise principalement à développer l'aptitude à évaluer et résoudre les problèmes cruciaux que posent les choix politiques et les modalités d'application des différentes formules de développement, en appréciant à leur juste valeur les possibilités et les limites de leur répercussion sur l'environnement, ainsi que les besoins que la population d'un pays donné perçoit comme étant les siens"*.

Les différentes conventions reprennent, à des titres divers, cette nécessité. L'enjeu pour l'Afrique est donc bien celui de

pouvoir se donner les moyens de construire son propre modèle, de définir ses axes de travail, de formuler ses propres réponses, de structurer son partenariat avec les pays industrialisés. La difficulté principale est alors celle de la tension qui apparaît entre ce rythme nécessairement lent de développement des capacités et celui, beaucoup plus rapide, de l'évolution du débat international dans lequel l'Afrique est engagée, et doit tenir sa place.

L'Afrique a plus que jamais besoin de circonscrire le plus rapidement possible cette lecture contradictoire qui la caractérise. En effet, en un sens, tout va trop vite, le continent ne bouge pas ou bouge lentement. Or il aurait besoin de bouger très vite. Parce que, sinon, en écartant le terme de "rattrapage" qui ne convient pas, une évolution valable et durable ne peut être qu'extrêmement rapide, étant donné ce "retard" dont tout le monde parle. Pour reprendre Philippe Engelhard, *"il lui faut jouer subitement comme d'autres sociétés du Sud, de multiples partitions : la démocratie, la croissance économique, le libéralisme, l'égalité des hommes et des femmes, la maîtrise de sa fécondité. Sans avoir eu le temps d'en intérioriser les exigences et, pour tout dire, de se les approprier."* Cette nécessaire appropriation exige du temps, mais dans ce même temps les données changent, le flux d'informations croît de manière exponentielle. La soumission à une telle pression du changement est sans précédent dans toute l'histoire de l'humanité. De plus, l'Afrique doit gérer le fait que l'expertise africaine disponible est

surtout actuellement mise à profit par les instances internationales et des intérêts privés.

La situation en Afrique est fort différente de celle des pays industrialisés où les institutions quoique souvent lourdes, recèlent quand même, en elles-mêmes, de puissantes énergies; elles sont bien établies; elles peuvent créer aisément des départements ou des équipes qui vont intégrer assez rapidement les préoccupations émergentes. Pour ne prendre que le seul exemple des crises pétrolières, on le voit bien, celles-ci sont vécues très différemment par les pays industrialisés, qui ont développé des stratégies d'adaptation constructives (changement de trajectoire technique, de modèle de croissance, etc.) et par les pays africains pour qui les adaptations se traduisent par une dégradation accrue de l'économie et de l'environnement. Aussi, la question que l'on peut se poser est comment mettre en place, en Afrique, des schémas de ce que pourraient être des configurations de capacités de changement et d'adaptation continue ? Comment à la fois penser le long terme et l'urgent, le microscopique et le macroscopique, le singulier et le complexe ?

Un élément des réponses à ces interrogations serait sans nul doute, pour l'Afrique, de s'affranchir du mirage du mode de vie des pays industrialisés comme modèle de référence pour élaborer une trajectoire originale propre de développement. Ainsi l'Afrique pourrait mieux faire valoir ses atouts. En particulier, et pour ce qui concerne les interactions Energie/Eau/Environnement/Développement, le contexte africain

est paradoxalement favorable dans le sens où presque rien n'est encore fait, où les infrastructures sont à bâtir, où les systèmes organisationnels sont à inventer, permettant une meilleure prise en compte des limites et des échecs du "modèle des pays industrialisés" qui de toute façon ne peut être étendu à l'ensemble de la planète.

Dans cette perspective, il apparaît très urgent de créer et/ou de renforcer les capacités africaines d'analyse, de formulation de politiques, d'anticipation et de prise de décisions stratégiques les mieux adaptés au contexte africain. A cet égard, la question qui vient à l'esprit est celle de savoir si la création d'institutions africaines sur le modèle des institutions des pays industrialisés et/ou des institutions internationales existant comme les Banques Régionales qui ont été modelées pour être des petites "Banque Mondiale", est pertinente. L'hypothèse que le type d'organisation "internationale" est valable, au dessus et en dehors de toutes circonstances, toutes cultures, tient-elle ? Est-elle valable dans un contexte de cultures spécifiques en Afrique et culture de changement actuellement puissamment poussée par les média ?

Pour cela, faut-il confirmer, "consolider", "replâtrer" les institutions existantes, ou faut-il au contraire, s'écarter de cette manière de faire? Ne faut-il pas plutôt, trouver des types de configurations inédits qui intégreront certains aspects des organisations et/ou des institutions en place, mais pas d'une manière dominante. Des configurations tour-

nées vers un changement permanent ?

En somme, est ce que c'est la capacité de construire des institutions ou de reconstruire les institutions en place qu'il faut viser ? Ou bien la mise en place de nouveaux types de systèmes capables de former des gens et de mettre en place des stratégies, des appareils et des techniques face à un changement rapide, qui ne peut que s'accélérer au cours des prochaines décennies ?

Ne sommes-nous pas conduits à nous écarter hardiment des modèles habituels, à rechercher des formes institutionnelles à géométrie variable, c'est à dire où se combineront le privé, l'universitaire, l'administratif, l'associatif et, dans le souci de l'articulation Nord-Sud, l'international ? Pourquoi pas, aussi, des combinaisons institutionnelles "Sud-Sud" plutôt que l'emprisonnement dans des catégories et dans les frontières habituelles ? Il est bien difficile à l'Afrique de faire face, seule, à ces nouvelles exigences. Aussi, comment le faire sans les hommes capables d'animer le type de nouvelles combinaisons de recherche, de mobilisation et d'action requises ? La quête d'innovateurs, de porteurs de créativité, d'"ouvriers de pistes" devient aussi, un impératif. C'est dire qu'il faut attaquer de face le problème des ressources humaines.

On n'a même pas conscience que nombre de chercheurs compétents existent en Afrique et que, peut-être, ils accepteraient de nouvelles lignes de bataille pour peu qu'on leur donne cette chance. On doit considérer que des financements massifs en termes d'investissement

sous forme de bâtiments et d'équipements sont souvent prématurés. Le contenu importe plus que la façade.

Ce qui est difficile, c'est de se rendre compte qu'un investissement, dans le long terme, dans des ressources humaines innovantes est "durable", en terme de garantie de changement.

Il existe un "faux partage" entre les pays industrialisés et les pays africains, car de nombreux problèmes africains sont abordés avec compétence, certes, mais hors d'une approche africaine d'une part, et, d'autre part, de nombreux acteurs africains ne sont pas, le plus souvent, associés aux réflexions et propositions d'actions à conduire qui les concernent. Alors, comment obtenir progressivement une "ré-africa-

nisation" des ressources humaines stratégiques pour l'Afrique ?

Il existe un déséquilibre de pouvoirs invisibles et décisionnels, avec des dizaines de milliers d'experts dans les pays industrialisés face aux gouvernements africains et à quelques institutions de recherche dont le potentiel de recherche et de diffusion des résultats est presque dérisoire. Et pendant ce temps, dans les pays industrialisés, les meilleurs spécialistes peuvent être mobilisés aisément pour venir défendre les principes et les thèses qui leur paraissent les meilleurs. Il faut donc impérativement que le stock d'experts disponibles, surtout en Afrique, soit mobilisé, avec mission première d'étendre et de valoriser l'expertise locale.

Est-ce possible, étant donné que la

vision qu'ont les pays industrialisés de la contrainte environnementale globale se réfère surtout à l'équité intergénérationnelle, et non pas à l'équité entre les peuples actuels du monde ?

Le soutien international devrait aujourd'hui être en priorité axé sur le développement de ces capacités locales afin de déterminer de manière endogène son propre modèle de développement, tout en y intégrant des apports externes. Dans ces conditions une convergence entre acteurs internationaux et acteurs africains resterait possible pour gérer l'immédiat mais aussi pour se saisir de l'avenir et construire un développement effectivement durable pour tous.



Développement durable et coopération technique

Michel MOUSEL

Ouvrant le séminaire et rappelant le thème de la réunion, Michel Mousel a insisté sur trois points à prendre en compte dans la réflexion :

- le concept de développement durable implique une critique de la "croissance" et des modes de relations internationales ;
- les rapports Nord-Sud se sont diversifiés et complexifiés au cours des dernières décennies conduisant à de nouvelles inégalités entre les pays ;
- la coopération internationale s'est également profondément transformée.

Il y a donc d'importantes évolutions à prendre en compte et il convient de reconstruire un nouveau type de coopération faisant appel au concept de développement durable.

Gustave MASSIAH

G. MASSIAH a choisi de présenter ses hypothèses sur le développement durable à partir d'une analyse de l'évolution des rapports Nord/Sud.

Au départ, la réflexion qui va aboutir à ce concept est lancée par le Club de Rome. Ce qui est proposé alors est davantage une réponse à des remises en cause fondamentales et notamment à la prise de conscience des problèmes environnementaux qui se font jour dans les années 1960-1970 plutôt

qu'une proposition subversive. Par la suite, le concept se précise, plus particulièrement après la première réunion Habitat I à Vancouver. Finalement, le concept est développé par le rapport Brundtland et c'est peut-être ce qui le lance.

On parle alors de développement soutenable et non de développement durable. Il est d'ailleurs intéressant de noter à quel point il est difficile de traduire " sustainable development " et d'observer le temps qui a été nécessaire pour mûrir cette traduction. Comment se fait-il que le mot "durable" se soit imposé plutôt que "soutenable" ou que d'autres traductions ?

C'est en tout cas sur une période longue que le développement durable se construit et se propose comme nouvelle démarche. Ce qui est frappant c'est que, au cours de cette longue période, les choses ont beaucoup changé. Il n'y a pas eu continuité dans la construction de cette nouvelle démarche dans la mesure où il n'y a pas eu de continuité historique. Entre la fin des années 70 et le milieu des années 90, la situation géopolitique, les acteurs qui interviennent dans le champ du développement, la pensée même du développement, et plus largement les contextes sociaux et politiques, ont profondément évolué. Le développement "soutenable"

Compte rendu du séminaire du 22 avril 1997 organisé par l'Association 4D (Dossiers et Débat pour le Développement Durable)

Intervenants :

Mamadou DIOP : Maire de Dakar

Pierre MAYET :

*Vice Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées*

*Gustave MASSIAH : Président de
l'AITEC*

*(Association Internationale des
Techniciens et Chercheurs)*

se voulait une réponse à une idée du développement qui, de différentes façons, faisait la part belle au productivisme. Or, le productivisme était un modèle de développement non soutenable, notamment parce que les équilibres des écosystèmes ne peuvent pas supporter une projection linéaire, économique et sociale, sur la base des tendances des trente dernières années.

Dans la pensée du développement, ce qui a changé, ce sont les représentations des échelles d'espace et de temps, et le développement soutenable s'est heurté au départ à deux obstacles :

- d'une part l'échelle de l'espace a changé. La contestation du niveau national a mis en avant d'autres échelles : le niveau local et les échelles d'espace mondiales ou planétaires.

- d'autre part, l'échelle du temps a également changé. Auparavant l'échelle de temps "productiviste" était de trente ans. C'était une échelle doublement commode puisque c'est celle de la génération et en même temps celle de l'amortissement de l'investissement, ce qui permettait au calcul économique de développer une certaine rationalité. Or cette échelle de temps est aujourd'hui remise en cause. A une pensée du développement de type linéaire s'appuyant sur des projections, à une pensée rationaliste au sens fort du terme, succède une pensée prenant en compte l'incertitude. On est par ailleurs confronté à d'autres échelles de temps liées à la pensée scientifique et au développement technologique. L'échelle de temps de trente ans est difficile à maintenir devant celle de la milliseconde ! Cela

traduit une mutation, y compris dans la façon de penser les choses, de penser à ce qu'est un investissement, une transformation ou une production.

Quand les échelles de temps et d'espace changent, que veut dire le terme "durable" ? Durable pendant combien de temps ? Durable signifie-il- continu ?

La façon dominante de penser a changé puisque le productivisme était présent dans les deux systèmes sociaux de développement existants : les systèmes à économies de marché et les systèmes socialistes.

La conception des rapports Nord/Sud était quant à elle géopolitique et un certain nombre de propositions étaient compatibles aussi bien avec le développement économique et social des pays du Nord qu'avec les principes de développement des pays de l'Est. Mais l'idée d'un développement autocentré et les transferts de technologies de cette période ne font pas le poids face au concept de développement durable.

De fait, au cours des dix dernières années, les représentations ont elles mêmes changé. Par exemple, au niveau des rapports Nord/Sud, il devient très difficile de parler du "tiers-monde" mais cela signifie-il qu'il n'y a plus de contradictions du type Nord/Sud dans la situation actuelle ?

Alfred Sauvy invente la formule de tiers-monde dans un article paru dans France Observateur en 1952. Ce n'est pas une définition fondée sur la misère ou le développement économique. C'est une définition profondément politique. Pour Alfred Sauvy, il y a le premier monde qui est constitué des anciennes puissances colo-

niales, le deuxième monde qui est composé des pays socialistes et enfin il y a le tiers monde et non pas le troisième monde. Le tiers monde est l'équivalent du Tiers Etat de la révolution française. Ce sont ceux qui sont exclus de la citoyenneté mondiale ou de la décision politique et qui revendiquent l'accès à cette décision politique. Pour G. Massiah, cette définition n'est pas obsolète. Ses contours, ses formes et sa nature ont changé mais la relation, elle, n'a pas disparu. La forme prise par le débat sur le développement durable à Rio a bien montré ce que signifiait cette contradiction. A Rio, la discussion a porté sur la façon d'agir en matière d'environnement : on ne peut plus ignorer certaines limites; il existe des risques majeurs et l'écosystème planétaire nécessite un certain nombre de mesures de prudence. Cette situation, directement liée au développement de la production, doit-elle conduire à accepter une réduction de la production et donc à passer des accords de réduction ?

Le débat a été très bien explicité par les Indiens et notamment par Anyl Argarwal qui considère que le problème ne réside peut être pas dans la distribution de la production mais dans la distribution des droits à polluer puisque dans certaines zones, il est nécessaire de développer la production. Par contre, ce sont les droits à polluer qui sont limités. Comment alors les distribuer ?

Anyl Argarwal estime qu'on ne peut les distribuer proportionnellement à l'importance des pollutions antérieures. Ce ne sont pas ceux qui ont déjà le plus pollué qui peuvent avoir le plus de droits à polluer. Sa proposition est de

distribuer les droits à polluer proportionnellement à la population. Cela signifie donc que les pays considérés comme le tiers monde peuvent polluer encore un peu.

Le développement durable n'est donc pas consensuel. Le débat qu'il implique, s'il est mené de façon sérieuse et ouverte, permet de dégager un certain nombre de contradictions importantes. C'est peut être là son intérêt en tant que nouvelle démarche. Sans vouloir l'idéaliser, cet intérêt est double : d'une part, il permet de relier le débat critique et des propositions opératoires ; d'autre part, il permet de relier les débats sur le local et le global.

L'exemple de la distribution des droits à polluer met en évidence une réelle contradiction Nord/Sud. Le développement durable a donc permis de faire ressortir un débat réel auparavant en partie occulté, notamment au début de la conférence de Rio.

Il n'existe pas de recette de développement durable. Par contre une démarche multicritère lui est probablement adaptée.

On ne peut pas parler de "durabilité" uniquement du point de vue de l'environnement : il faut introduire d'autres éléments qui sont la "durabilité sociale", la "durabilité politique" et la "durabilité culturelle". C'est en cela que la démarche peut être opératoire, que ce soit pour un projet urbain ou que ce soit au niveau d'une politique de développement comme les plans d'ajustement structurels (avant, les pays du Sud avaient droit au développement maintenant ils ont droit à l'ajustement). C'est l'idée qu'un projet ou une politique peut s'apprécier

par rapport à ses conséquences sociales, politiques, culturelles et économiques.

Aujourd'hui, la Banque Mondiale et le FMI expliquent que les plans d'ajustement structurels se situent par rapport à des politiques durables. Ces experts disent que si les équilibres macroéconomiques ne sont pas respectés, il n'y a pas de durabilité. G. Massiah estime qu'ils ont raison mais le problème est de savoir comment rétablir ces équilibres. Le débat peut porter sur l'emploi, la protection sociale, le salariat ou la stabilité du salaire. Est ce qu'un développement qui liquide le salariat comme régulateur social est une politique durable ? On retrouve alors d'autres problèmes, celui de la gouvernabilité, celui de la stabilité politique et donc celui de la coopération.

Gustave Massiah n'est pas le seul à être en désaccord avec l'idée qui est au coeur de la coopération française, celle de continuité et de stabilité. Lorsque la politique de coopération française est critiquée les responsables répliquent que sans stabilité, il n'y a pas de développement. Cela est vrai mais encore faut-il savoir de quelle stabilité on parle. Le mot stabilité veut-il dire soutien inconditionnel à tous les régimes quels qu'ils soient ? Ou faut-il rechercher une autre stabilité fondée sur de nouveaux critères économiques, sociaux et culturels ?

Mamadou DIOP

Actuellement, le Sénégal vit un grand débat politique : comment bâtir un système électoral qui permette des élections claires, transparentes, démocratiques et qui ne soient pas contestées ? Le

véritable problème est de savoir comment bâtir des systèmes démocratiques viables acceptés par tous.

Maire de Dakar depuis 13 ans, il dit avoir vécu des moments passionnants. Membre du gouvernement, il a démissionné pour s'occuper de sa ville, choix qu'il n'a pas regretté par la suite : il est plus passionnant d'être maire que ministre.

La ville possède un centre moderne entouré de quartiers urbanisés réalisés par des sociétés immobilières. Comme partout en Afrique, la ville s'étend. En 1960, Dakar comptait 200 000 habitants. Aujourd'hui, elle en compte 3 millions. Le taux d'accroissement de la population, à Dakar, est de 7%. Le taux d'accroissement naturel national étant de 2,6 %, le taux d'accroissement général s'explique donc par l'exode rural mais également par l'immigration d'Africains et d'Européens qui viennent s'installer en raison de la situation climatique, géopolitique, géostratégique de Dakar. Toutes les conditions sont réunies pour que la ville explose.

Dakar est bâtie sur une presqu'île qui représente 0,21 % du territoire national. Elle accueille cependant le tiers de la population du pays.

Le premier problème est celui de l'occupation de l'espace. Les Sénégalais ont les défauts des Français sans en avoir toujours les qualités. Chacun veut avoir sa villa, son espace ce qui conduit à l'extension de la ville. Aujourd'hui, elle atteint 50 kilomètres. Dans 10 ans, elle s'étendra sur 100 kilomètres. Le premier problème est de gérer l'espace.

Le deuxième problème est celui de l'urbanisation accélérée. La crise

économique que le pays a connu à la suite du premier choc pétrolier, aggravée par une sécheresse, a entraîné la désertion de la campagne au profit de la ville.

Le Sénégal a cependant la chance d'avoir un régime stable. Depuis 1960, c'est un régime démocratique qui est en place et qui s'améliore et s'affirme de plus en plus alors que des problèmes politiques ont entraîné dans d'autres pays d'Afrique d'importants mouvements de population vers les villes.

Quelle stratégie élaborer pour réaliser le développement urbain durable ? Cette stratégie s'appuie sur des préalables.

Le premier préalable important est d'avoir un fonctionnement démocratique des institutions communales et locales. C'est très important. Le Sénégal vit une période de décentralisation. Il est heureux qu'en Afrique on assiste à une généralisation des régimes démocratiques, qui étaient l'exception il y a quelques années. A l'heure actuelle, la tendance s'inverse. Tous les pays d'Afrique adoptent, dans des conditions plus ou moins correctes, la démocratisation. La cause de l'échec des politiques économiques est le choix fait en 1960 de bâtir des Etats forts, des Etats centralisés. 30 ans après, on se rend compte qu'il faut absolument repenser entièrement ces politiques. C'est pourquoi l'effort de décentralisation doit être salué.

Il y a un an, a été votée au Sénégal une loi qui s'inspire des lois de décentralisation françaises de 1982. Elle libère les énergies locales et accorde beaucoup d'autonomie. C'est une des premières conditions à remplir. On ne peut

pas assurer un développement durable urbain sans responsabilisation des autorités locales. Mamadou Diop a vécu les effets de la centralisation pendant 12 ans et a mené contre elle un combat permanent. Même pour recruter un planton (en Afrique, c'est un garçon de bureau), il fallait remonter jusqu'au ministre. Cet effort de démocratisation et de décentralisation est entrepris un peu partout en Afrique, que ce soit au Sénégal, au Maroc ou en Côte d'Ivoire.

La deuxième condition, c'est le renforcement des capacités techniques des autorités locales. La chance de Dakar est d'avoir une tradition démocratique locale assez ancienne. Dakar a été érigée sur la base de la loi française municipale de 1884 à 1887. Dakar est une commune qui a l'habitude des débats politiques et de la gestion démocratique. Pendant longtemps, on pensait qu'une municipalité ne pouvait pas devenir un instrument de développement. C'était aussi le cas en France mais cette situation a changé depuis quelques temps.

Il faut absolument que les autorités locales prennent conscience qu'elles doivent changer complètement de comportement pour désormais considérer l'institution municipale comme un instrument de développement de la communauté. Les collectivités locales sont en adéquation avec la volonté du gouvernement de donner plus de pouvoir au local mais à leur niveau, il faut qu'elles soient conscientes de l'effort consenti. Il faut renforcer les capacités techniques, mettre en place des organisations et des administrations locales véritables.

Dans beaucoup de municipalités en Afrique, l'encadrement approprié manque. Dans le domaine de la coopération technique, l'effort le plus important à fournir est la formation d'une élite municipale capable de gérer, de prendre en charge le destin des municipalités. Mamadou Diop considère que beaucoup de progrès ont déjà été faits au niveau des collectivités locales. Par exemple, quand il a pris ses fonctions en 1984, il y avait à peine deux ou trois cadres sur 3000 agents. A l'heure actuelle, une centaine d'ingénieurs, d'administrateurs sont en place et peuvent concevoir les politiques. Selon Mamadou Diop, c'est un préalable au développement durable. Il est nécessaire d'avoir une organisation juridique, administrative, technique qui libère les énergies, responsabilise les autorités locales, renforce l'élite municipale et la rende capable de mieux gérer.

Sur cette base, quelle stratégie de développement durable mettre en place ? Il faut commencer, au niveau de la municipalité, de la communauté urbaine ou même de la région, par planifier les objectifs dans la mesure où les autorités locales ont de grandes ambitions, de nombreux objectifs sans toujours posséder les moyens de les réaliser. Il faut faire des choix et fixer des priorités. Le drame des villes africaines, c'est que tout est prioritaire. Les problèmes concernent à la fois la voirie, l'éclairage, les transports, l'occupation de l'espace...

Il faut donc définir les actions prioritaires puis mobiliser les ressources. Le handicap des municipalités africaines, particulièrement les municipalités de

mouvance francophone, c'est qu'elles ont maintenu dans leur législation financière le système français de l'époque. Il existe toujours les quatre vieilles contributions françaises qui sont difficiles à recouvrer et ne sont pas toujours rentables mais représentent 70 à 75 % du budget de la ville (il s'agit du "foncier bâti", du "foncier non bâti", de la taxe mobilière et de la patente).

D'une part, les ressources sont insuffisantes, d'autre part, elles sont difficiles à mobiliser parce que les autorités locales ne sont pas responsabilisées. C'est le Trésor et le ministère des Finances qui sont responsables. Comment agir pour mobiliser les ressources ? Il faut absolument repenser la fiscalité locale, redistribuer les ressources puisque l'Etat prend l'essentiel et donne très peu aux villes. Les autorités nationales doivent réviser la fiscalité.

L'autre aspect déterminant est l'implication de la population. On ne peut pas assurer un développement durable si la population ne prend pas part à l'effort qui doit devenir un effort collectif. Pendant longtemps, l'administration que ce soit l'administration d'Etat ou l'administration décentralisée, se caractérisait par un comportement directif. Des décrets, des arrêtés, des décisions étaient pris sans consulter la population. Or, cette dernière rejette cette façon d'agir.

Mamadou Diop est donc pour la gouvernance locale. Il faut gérer les collectivités locales non pas de façon directive mais de façon concertée en impliquant la population et tous les acteurs qui apparaissent sur la scène urbaine. A noter que beaucoup d'ONG euro-

péennes et américaines travaillent au Sénégal mais elles agissent sans concertation avec les autorités locales. Il s'agit de parvenir à développer un partenariat entre Etat, collectivités locales, ONG, mouvements associatifs et population.

Par exemple, Dakar vivait une situation difficile sur le plan de la salubrité au moment du Sommet de la francophonie de 1989. La ville était sale alors que les chefs d'Etat de tous les pays du monde et de tous les continents étaient attendus.

N'ayant pas les moyens de faire face à cette situation, Mamadou Diop a cependant dû réagir. Il est donc allé dans les quartiers et a ouvert le dialogue avec la population, un peu partout. La discussion a duré un ou deux jours au terme desquels la ville a été nettoyée, la population en ayant ressenti la nécessité. Les chefs d'Etat ont pu être accueillis dans de bonnes conditions. Il est possible d'obtenir de très bons résultats si on implique la population. Il faut donc bâtir un partenariat.

La coopération internationale est une réalité. Les Sénégalais ont toujours opté pour elle, pour qu'il y ait d'abord une coopération Nord/Sud renforcée. C'est un concept difficile à mesurer puisque chacun a sa perception de la coopération. C'est par le dialogue entre les pays, entre les peuples, par le contact direct, non seulement que des idées naissent mais aussi qu'il est possible de relativiser sa vision du monde. Mamadou Diop est convaincu qu'un des éléments fondamentaux de cette coopération est d'abord de bâtir la paix. Ce n'est qu'à ce prix

que le développement durable peut être garanti et il faut, en Afrique, une intégration des différentes ethnies qui n'est possible qu'en dépassant le niveau national.

Les villes apparaissent aujourd'hui comme des acteurs directs de cette coopération. Deux jours avant la conférence d'Istanbul, Habitat II, s'est tenue la conférence mondiale des maires. Cette rencontre a été aussi une étape importante et une charte mondiale de l'autonomie locale est en cours d'élaboration. Le sens de l'histoire, c'est admettre aujourd'hui, au plan national comme au plan international, que les communautés de base que sont les villes deviennent des acteurs aux côtés des Etats. Pendant longtemps, on ne les considérait que comme dépendantes de l'Etat. A l'heure actuelle, tous les pays ont accepté de libérer les villes de leur tutelle. Le nouveau code des communes des collectivités locales du Sénégal donne la possibilité aux villes d'établir des contacts avec l'extérieur, de signer directement des conventions. C'est une étape importante de l'évolution du Sénégal.

Il faut, dans ce cadre développer également la coopération économique. Sur ce plan, la législation sénégalaise, héritée de la législation française, est en retard puisqu'elle considère toujours que la ville ne peut agir que s'il y a une insuffisance de l'initiative privée. Mamadou Diop pense que cette législation freine l'élan des villes en matière de promotion économique. Or celle-ci est indispensable pour favoriser le développement durable, pour éliminer la pauvreté, l'insécurité

urbaine, l'exclusion. Il faut donc promouvoir la coopération économique.

La coopération entre les villes a une histoire. Il y a d'abord eu les jumelages. Dakar est jumelé avec Marseille mais ce type de coopération semble dépassé. Aujourd'hui, il faut renforcer le concept de coopération décentralisée. En France, beaucoup d'efforts ont été faits pour le systématiser. De nombreuses villes françaises entretiennent des relations entre elles, travaillent ensemble, ou avec des villes africaines. Mais il faut en même temps que les Etats soutiennent cette coopération décentralisée. L'Etat français appuie la coopération décentralisée tout comme l'Union européenne.

Il faut que les maires travaillent avec l'extérieur. Pour cela la coopération décentralisée représente un atout. Mais pour que celle-ci soit profitable pour les partenaires des villes africaines, il faut une bonne gestion, une bonne compréhension des problèmes, une ouverture, de la vigueur dans tout ce qui est fait et il faut pouvoir donner en même temps que recevoir : on ne peut tout attendre de l'extérieur.

Le développement durable n'est pas un miracle. C'est un effort quotidien, c'est l'innovation, c'est l'imagination appuyée par une volonté politique.

Pierre MAYET

Souhaitant prolonger les propos de Mamadou Diop tirés de son expérience de terrain, Pierre Mayet a proposé un ensemble de réflexions autour des six questions posées par 4 D pour préparer la réunion.

1) *Y-a-t-il une différenciation à faire dans l'approche des problèmes entre le Nord et le Sud ?*

Pierre Mayet souligne qu'il y a nécessairement des différences de points de vue, ne serait-ce que sur le plan culturel. Il existe également des différences d'intérêt ou de situation : l'acteur qui est à l'origine du problème posé n'aura pas le même point de vue que celui qui a à résoudre ce problème. Par exemple en ce qui concerne l'effet de serre qui se situe au coeur du développement durable : il y a encore des divergences importantes, comme l'a souligné Gustave Massiah, sur la répartition des droits à polluer.

Mais il existe des préoccupations identiques quel que soit le lieu : les problèmes urbains évoqués par Mamadou Diop, par exemple. La gestion des grandes métropoles pose des problèmes de même nature partout dans le monde comme cela a pu être constaté à l'occasion de la conférence Habitat II.

2) *A supposer que cette différenciation soit nécessaire, peut-on parler cependant de démarches communes ou conjointes souhaitables ?*

Le Nord pourrait dire qu'au fond, il n'a pas besoin du Sud, qu'il peut se développer selon ses propres critères. Mais il n'est pas sûr que les pays du Nord fassent aujourd'hui ce choix, étant donné que la mondialisation est maintenant le grand moteur du développement.

Le Sud est dans une position différente. La mondialisation le traverse, l'oblige, elle l'invite; quelques fois, elle l'oublie. En tout cas, il se produit une révolution extraordinairement rapide qui précipite l'évolution des sociétés,

les bouleverse, les déstructure. Mais, par certains aspects, ce peut être une chance. Cette tendance fabrique une dynamique d'ouverture, un accès aux moyens de la modernité qui peuvent ensuite être appropriés. C'est un drame ou une chance. Tout dépend des lieux et des moments.

Face à ces positionnements différents, l'importance de la coopération entre acteurs du Nord et du Sud portant sur des actions concrètes, doit être soulignée à condition qu'il s'agisse d'échanges et non, comme à une certaine époque, de transferts de compétence c'est-à-dire de la simple transposition d'un modèle global. Les différenciations et les décalages sont porteurs de menaces. L'espoir, c'est l'action commune, la découverte d'un partenaire différent. Le tissu des relations a toute son importance car c'est lui qui permet la réalisation d'actions concrètes et c'est à partir de lui qu'il peut y avoir prolongement vers d'autres actions.

Il y a démarche commune quand on fait l'effort de relier les actions les unes aux autres et le fait de produire un élargissement de la connaissance des actions en cours, parfois à partir d'une simple recherche d'informations, est en lui-même un élément porteur de fécondité et de durabilité ; il ouvre des perspectives et empêche l'action de retomber dans l'oubli.

3) *Qu'est-ce que le Nord peut apporter au Sud ?*

Le Nord apporte au Sud la mondialisation des marchés. Cela peut créer des opportunités, permettre au Sud de trouver sa place dans les échanges et dans la production. C'est aussi la menace d'une évolution trop rapide et

impossible à contrôler. C'est au Sud de dire dans quelle mesure la mondialisation des marchés constitue pour lui une chance : il a besoin d'accéder à l'appropriation des moyens de développement et de faire évoluer ses systèmes sociaux. La provocation que constitue la mondialisation lui apporte une dimension d'ouverture à prendre en considération.

Le Nord maîtrise des savoir-faire et des techniques. Sont-ils applicables dans les pays du Sud ? L'épreuve de l'expérience le dira. En tout cas, les technologies transférées ne doivent pas être appliquées telles quelles mais doivent être réinterprétées, réincorporées dans un système social. C'est une démarche patiente.

Finalement, le Nord apporte l'idéologie du marché qui aujourd'hui tend à apparaître comme allant de soi. Il est regrettable qu'il n'apporte pas, en même temps, une idéologie de la "gouvernabilité" qui permettrait par une régulation démocratique des systèmes publics, d'éviter que ce marché ne soit parfois synonyme de barbarie. De fait, il n'existe pas de marché sans Etat ; même les plus libéraux en conviennent. Cette question des systèmes publics assurant un rôle de régulation est l'autre grande question du monde en développement, l'autre question que pose la durabilité. A quelles conditions les systèmes publics sont-ils démocratiques, compétents, bien gérés pour être efficaces ? A quelles conditions peuvent-ils établir des règles pertinentes, veiller aux mécanismes d'apprentissage et de continuité ? Elaborer une loi ne suffit pas pour

prétendre régler les problèmes. Il faut ensuite être en mesure de l'appliquer dans la durée en assurant certaines fonctions essentielles qui ne relèvent pas du marché et en entraînant l'adhésion de la population et de tous les acteurs de la société.

Le Nord propose la puissance d'efficacité des marchés comme modèle alors qu'il n'a pas encore de discours bien construit sur les systèmes publics. Cela mérite de développer des actions de coopération pour trouver les bonnes méthodes.

Pierre Mayet se dit très impressionné de savoir que la fiscalité de Dakar repose encore sur les quatre vieilles contributions françaises, datant d'avant 1914, et qui ont été réformées depuis plus de 30 ans en France. Derrière le jeu des pouvoirs, il y a donc des structures publiques extrêmement pérennes qui font partie de la machinerie de fonctionnement des sociétés. Négliger d'y penser, de s'interroger sur les articulations entre les unes et les autres, c'est s'interdire cette lente capitalisation que représente le développement durable. Le développement durable c'est une gestion patiente, modeste des choses qui marchent en les améliorant mais c'est en même temps l'aptitude à gérer à un certain moment l'innovation que le contexte apporte et qui va s'incorporer à la gestion d'ensemble.

4) *Qu'est-ce que le Sud peut apporter au Nord ?*

Le Sud offre au Nord la croissance par l'élargissement des marchés. Aujourd'hui, le discours économique global porte sur l'Asie du Sud-Est. Ce n'est pas simplement un rêve de macroéconomiste; c'est une réalité.

Pierre Mayet donne l'exemple du véhicule électrique (il est président du Groupement Interministériel du Véhicule Electrique), qui a donné lieu à un "accord de coopération franco-chinois pour le développement à long terme du véhicule électrique en Chine". C'est un exemple de coopération dont l'enjeu est important puisqu'elle devrait aboutir à la conception d'un véhicule électrique adapté à la Chine avec un niveau de production cent fois supérieur au nôtre. Ainsi les pays du Sud peuvent à un certain moment, s'approprier une innovation et l'adapter parce qu'elle répond à leur situation et constitue un produit hautement avancé.

Le Sud apporte également au Nord de nouvelles capacités humaines, libérées par la formation et l'éducation, nettement supérieures aux modestes "générations futures" des pays du Nord. C'est ainsi par exemple qu'en France, beaucoup de lycées ou d'hôpitaux fonctionnent d'ores et déjà avec des enseignants et des médecins originaires des pays du Sud et que la Swissair emploie du personnel pakistanais pour gérer son informatique. Ces apports en capacités humaines nourrissent les partenariats économiques. Enfin, le Sud peut apporter au Nord la culture, l'expérience de solidarités rapprochées alors que celles-ci se perdent dans le Nord. Pierre Mayet conclut son intervention sur l'intérêt d'un "co-développement durable". Le co-développement durable est un ensemble d'idées et de méthodes appliquées aux actions de coopération sous le double angle de l'impact environnemental (aux différentes échelles : du niveau planétaire aux micro-territoires) et de l'impact sur les socié-

tés. Il s'agit d'œuvrer pour que l'échange organisé dans le cadre de la coopération, conduise véritablement à un "plus" pour chacun des partenaires et devienne un principe, une référence pour capitaliser les liens d'influence, de continuité, d'information qui sont au coeur de l'idée de développement durable. Une association, l'ACOD (Association pour le Co-développement Durable), dont Pierre Mayet est l'un des promoteurs, a été créée à cet effet. C'est un projet ambitieux. L'ONU a réuni un grand nombre de pays, à Rio, pour discuter des problèmes de la planète et à Istanbul, lors de la conférence Habitat II, pour parler des hommes et de la ville. Pourquoi une prochaine conférence ne prendrait-elle pas pour thème le "co-développement durable" ?

LE DEBAT

Au cours du débat qui a suivi les trois exposés, il a été tout d'abord rappelé que les collectivités

locales sont confrontées à la double nécessité de gérer le quotidien et de préparer l'avenir en prenant en compte les exigences du développement durable.

Il est nécessaire pour cela d'adapter les mécanismes de "gouvernabilité", de mettre en oeuvre des stratégies locales et une planification qui prennent en compte l'émergence de nouveaux rapports - non plus hiérarchiques mais de partenariat - entre villes et Etats.

Dans ce contexte, la coopération a un rôle important à jouer, à plusieurs conditions :

- qu'elle ne soit plus considérée comme de l'assistance ;
- qu'elle soit conduite à différents niveaux : Etats, collectivités locales, ONG, autres acteurs de la société... ;
- qu'elle ne soit plus définie unilatéralement par les experts des organismes internationaux ou des pays du Nord mais qu'elle soit bâtie sur le dialogue ;
- qu'elle privilégie les échanges d'expérience et la formations des différents acteurs concernés

plutôt que les transferts directs de technologie (plusieurs intervenants ont insisté sur ce point);

- que soient accrues, à partir d'elle, les capacités d'expertise locale, de planification et d'évaluation ;
- qu'elle permette de développer une "culture commune de service public" seule capable de faciliter les arbitrages entre le court terme et le long terme et de mettre progressivement en oeuvre des politiques territoriales fondées sur le concept de développement durable.



Le nerf de la solidarité

Changements climatiques : le rôle des mécanismes financiers spécialisés (FEM et FFEM)

La conférence de Rio, la signature de la Convention Climat, les récents travaux du GIEC, sont autant d'évènements qui ont mis sur le devant de la scène politique internationale la nécessité d'une réponse collective concertée aux menaces qui pèsent sur le climat de la planète. L'un des aspects importants de cette indispensable coopération internationale réside dans l'association des pays en développement à la prévention du risque climatique : d'où l'importance de la mise en place de mécanismes de financement pour y parvenir.

Associer les pays en développement à la prévention du risque climatique

Pierre Cornut & Benjamin Dessus

La responsabilité historique des pays développés est incontestable : depuis le début de la révolution industrielle, ils ont une part prépondérante dans l'augmentation des concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre. A ce titre, ils ont décidé, dans le cadre de la Convention Climat, de jouer un rôle moteur dans la prévention du risque climatique, en s'engageant en particulier à adopter des politiques visant à ramener dans un premier temps à leur niveau de 1990 leurs émissions de gaz carbonique et d'autres gaz à effet de serre. Cet engagement des pays industrialisés est encore loin d'avoir été traduit sur le terrain par tous les États concernés et pourrait ne pas être tenu par certains d'entre eux, à commencer par la France. De plus, il ne

constitue qu'une première étape d'un processus qui devrait conduire les pays industrialisés à réduire progressivement leurs émissions, comme l'a confirmé de façon très explicite le second rapport d'évaluation du GIEC (voir les Cahiers de Global Chance n°7, juillet 1996). Mais l'on sait déjà que cela ne suffira pas pour stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, et conjurer ainsi le risque de changements climatiques dangereux pour l'espèce humaine. En effet, dans le même temps, l'essor économique de certains pays en développement, conjugué à une croissance démographique encore

vive, devrait se traduire par une forte progression de leurs émissions. Aussi ces pays vont-ils être dans un proche avenir à l'origine de l'essentiel de l'augmentation des émissions anthropiques de gaz à effet de serre: l'évolution des émissions des pays en développement (PED) constitue donc un défi majeur pour la mise en place d'une stratégie internationale de prévention du risque climatique.

Cependant, si l'association des PED est indispensable au succès de la prévention du risque climat, la priorité de ces pays reste d'assurer leur développement économique et social : dès le début des

négociations internationales sur le climat, les PED, faisant valoir leur droit reconnu au développement, ont donc clairement indiqué que l'adoption par eux de mesures spécifiques à la protection de l'environnement global serait subordonnée à la mise à leur disposition de ressources financières correspondantes, en plus des flux traditionnels de l'aide publique au développement. La Convention Climat spécifie ainsi dans son article 4.3 que les pays industrialisés fourniront aux PED les "*ressources financières nouvelles et additionnelles*" nécessaires pour "*couvrir la totalité des coûts supplémentaires convenus*" liés à sa mise en œuvre. L'association des PED à la prévention du risque climatique repose donc, du moins dans un premier temps, sur la prise en charge par les pays industrialisés du surcoût financier lié au choix d'options de développement plus respectueuses de l'environnement global. Ce surcoût financier¹ prend le nom de "coût incrémental"² ou "coût additionnel" dans le jargon de la Convention.

De la théorie à la pratique : le Fonds pour l'Environnement Mondial

Créé en 1990 à l'initiative des pays développés et confirmé en 1992 par la Conférence de Rio comme mécanisme financier provisoire de la Convention Climat, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM, ou GEF, pour Global Environment

Facility) a précisément pour objet de financer les coûts additionnels liés à la prise en compte de l'environnement global par les PED, en particulier dans le domaine de la prévention du réchauffement climatique. C'est donc plus spécifiquement dans le cadre du FEM que l'approche en termes de financement additionnel de la protection de l'environnement global a été développée. Malheureusement, le FEM n'est parvenu que très progressivement à adapter avec souplesse et pragmatisme son action aux enjeux de sa mission, faute d'avoir su rapidement s'extraire de deux "interdits" originaux : l'obligation, pour un mécanisme financier exclusivement dédié à l'environnement global, de limiter son financement au seul coût incrémental, et l'impératif plus général d'optimiser l'utilisation de ressources financières limitées. En effet, handicapé par un respect figé de ces deux objectifs, le FEM s'est fixé dans un premier temps les deux objectifs suivants :

- délimiter strictement - du moins sur le papier - son engagement financier, par crainte de "payer" pour obtenir des réductions d'émissions qui auraient eu lieu de toute façon ;
- maximiser les résultats obtenus pour un investissement donné, par crainte de "gaspiller" ses ressources dans des interventions de mauvais rapport coût-bénéfice.

Cette approche très conservatrice de son rôle s'est finalement avérée contre-productive, comme nous allons le voir. Elle a donc dû être amendée pour adapter plus étroitement l'action du FEM à sa mission en matière de prévention du risque climatique.

Coût incrémental et situation de référence, enjeux de négociation Nord-Sud

La notion de coût incrémental a un sens très précis en analyse coût-bénéfice : il s'agit, par rapport au coût d'une hypothèse de référence donnée, du coût supplémentaire nécessaire pour réaliser des bénéfices qui viendront s'ajouter à ceux obtenus par la mise en œuvre de la seule hypothèse de référence. Financer le coût incrémental d'un projet, pour le FEM, revient donc à prendre en charge, par rapport à une hypothèse de référence donnée, le coût supplémentaire lié à la mise en œuvre d'une solution plus respectueuse de l'environnement global. Le projet de référence sert ainsi de fondement au calcul du coût incrémental du projet réel. L'enjeu de cette répartition des coûts est de déterminer qui doit financer quoi : de la définition du projet de référence dépend le montant du coût incrémental, et donc du soutien financier accordé. Or, si la définition formelle du coût incrémental est claire (il s'agit du coût supplémentaire supporté par les PED si ils agissent autrement qu'ils ne l'auraient fait "normalement") la détermination concrète de ce "cours normal" des choses pose problème. Il s'agit en effet de s'accorder sur ce que l'on peut raisonnablement attendre - exiger - d'un PED... En s'accordant sur une situation de référence, le FEM et le pays dans lequel se monte le projet fixent la limite entre leurs engagements financiers respectifs : les implications de cet exercice sont claires, et le FEM, en

tant qu'émanation des pays industrialisés principaux bailleurs de fonds, s'emploiera essentiellement dans un premier temps à limiter le prix payé pour obtenir des PED la meilleure prise en compte possible de l'environnement global.

Dans son principe même, le financement du FEM n'intervient ainsi que si la version la plus avantageuse du point de vue global est également plus coûteuse que l'option que retiendrait en temps normal le PED concerné. Au début de sa phase-pilote (1991-1994), le FEM a donc commencé par établir une distinction entre deux catégories de projets : les "projets de type I", qui se justifiaient économiquement sur le plan national, et n'étaient donc pas éligibles à un financement du FEM, et les "projets de type II", qui, eux, présentaient un coût incrémental et étaient donc éligibles. L'objectif de cette distinction était de limiter l'intervention du FEM au financement du seul coût incrémental des projets considérés, en laissant à la charge des PED et de l'aide traditionnelle au développement le financement de la base "normale" du développement économique et social. Il est vite apparu toutefois qu'une interprétation trop stricte du coût incrémental conduisait à écarter certains projets, jugés économiquement viables, alors même que ces projets, pour des raisons diverses (lacunes institutionnelles, problèmes liés à la taille réduite des projets, absence d'interlocuteurs, manque d'information, etc), ne trouvaient pas de financement³. Or cette catégorie de projets, bien souvent, regroupait les potentiels de réduction d'émissions les plus accessibles

économiquement : la règle initiale définie par le FEM risquait donc de déboucher sur un portefeuille de projets chers et à l'impact marginal, tandis que des réorientations peu coûteuses mais hautement bénéfiques demeureraient sans financement.

Etaient ainsi mises en évidence les ambiguïtés propres à la définition d'un projet de référence et, plus particulièrement, aux principes qui la sous-tendent. En effet, dès lors que le but explicite est de décrire ce qui aurait été fait par le pays concerné dans un contexte normal, c'est-à-dire hors protection de l'environnement global, deux options contraires sont envisageables. Si l'on choisit comme critère le prolongement des tendances actuelles, on exclut le bénéfice potentiel d'un changement de politique économique et technique : on court alors le risque de définir les coûts incrémentaux trop généreusement et de subventionner de manière

récurrente des projets que l'adoption de mesures sans rapport immédiat avec la protection de l'environnement global aurait rendu rentables. Mais si l'on considère au contraire l'optimum économique et technique comme référence, on intègre dans la définition de la référence une dimension clairement normative, tout en s'éloignant de la réalité objective du pays concerné, ce qui peut nuire à l'efficacité du FEM. Par exemple, en considérant que les investissements de d'utilisation rationnelle de l'énergie entrent dans le cadre de "l'optimum économique", on exclura ces investissements du champ d'intervention du FEM... ce qui ne garantit en rien qu'ils seront effectivement réalisés.

Conscient de ce travers, le Conseil Consultatif Scientifique et Technique du FEM, le "STAP", a donc rapidement affirmé la nécessité d'affiner les critères de sélection des projets, en proposant

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) a été créé en 1991, suite à une initiative française, pour aider les pays en développement à s'attaquer à quatre grands problèmes relatifs à l'environnement mondial : le réchauffement climatique, la destruction de la biodiversité, la pollution des eaux internationales et l'appauvrissement de la couche d'ozone.

Le FEM, géré conjointement par la Banque Mondiale, le PNUD et le PNUE, a été initialement conçu comme un programme pilote de trois ans, doté d'une enveloppe financière de 1,3 milliards de dollars et chargé d'accorder des dons pour des projets d'investissement, des programmes d'assistance technique et, dans une moindre mesure, des activités de recherche. Il peut financer tout ou partie d'un projet, dès lors qu'un financement additionnel est nécessaire pour produire des bénéfices pour l'environnement global: les projets économiquement viables sur la base de leurs coûts et avantages locaux ne peuvent pas normalement bénéficier d'un financement du FEM.

Au terme de sa phase-pilote, le FEM a été restructuré et ses ressources ont été reconstituées à hauteur de 2 milliards de dollars sur trois ans, avec une participation française de 807 MF.

d'élargir le domaine d'intervention du FEM aux technologies existantes dont le développement permettrait de réduire les coûts, ainsi qu'aux interventions rejetées du fait d'un parti pris des décideurs en faveur d'options traditionnelles ou en raison d'obstacles divers (institutionnels, organisationnels, etc.).

Finalement convaincu de la justesse de cette analyse, le FEM s'est efforcé - non sans quelques réticences - d'assouplir sa grille de lecture initiale, tout en s'efforçant de conserver une certaine rigueur au processus de sélection⁴. Un point important était dès lors acquis, du moins sur le papier : il devenait en effet possible de financer des projets avantageux du point de vue de la prévention du risque climatique mais qui, tout en étant a priori viables sur le plan économique, n'auraient pas

été mis en œuvre sans un soutien financier du FEM.

Mais le débat sur la définition de la situation de référence, loin de rester confiné à la seule analyse de la viabilité économique des projets, s'est rapidement étendu à la question tout aussi sensible de la prise en compte de l'environnement dans les choix et les orientations économiques des PED. Le FEM comme la Banque Mondiale, en effet, se sont fait les porte-parole des pays industrialisés bailleurs de fonds, en insistant sur la nécessité d'inclure dans la situation de référence un "niveau raisonnable" de protection de l'environnement. Une façon comme une autre, en imposant un modèle de développement durable comme base de négociation du financement additionnel de la prévention du risque climat, de limiter aux dépens des PED l'engagement financier du Nord.

Les premières interrogations à ce propos ont porté sur la question du traitement d'éventuels bénéfices nationaux : si un projet présente non seulement des avantages d'un point de vue global, mais également des bénéfices supplémentaires pour le pays d'accueil, ces bénéfices doivent-ils être déduits du coût incrémental ? En développant pour l'occasion la notion de coût incrémental *net*, c'est-à-dire diminué de la valeur monétaire des éventuels bénéfices nationaux, le programme PRINCE⁵ du FEM optait clairement pour l'affirmative. Derrière cette notion se profilait le débat relatif au partage du surcoût de projets dont l'impact sur l'environnement serait local tout autant que global : pour la plupart des pays bailleurs de fonds, il ne pouvait être question de voir le FEM, mécanisme de financement dévolu à la seule protection de l'environnement global, financer par la même occasion la protection de l'environnement local. On observera toutefois que l'option inverse aurait tout aussi bien pu être retenue : l'amélioration de l'environnement local pourrait en effet être considérée comme une prime non financière visant à intéresser les PED à la prévention du risque climatique...

Par ailleurs, le FEM a ressenti très rapidement la nécessité d'assortir l'octroi d'un financement à un certain nombre de conditions. C'est ainsi qu'il a choisi de proscrire le financement de projets dont les effets positifs seraient de fait réduits à néant en raison d'un contexte contraire : il paraissait vain, par exemple, de s'épuiser à promouvoir des mesures d'économies d'énergie dans un contexte de prix de l'énergie largement subventionnés... Le FEM s'ins-

Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)

Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial, créé en 1994, est doté de 440 MF sur trois ans. Ce fonds bilatéral est consacré, comme le FEM, aux thèmes suivants :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre
- la protection de la biodiversité
- la protection des eaux internationales
- la préservation de la couche d'ozone.

Les actions de lutte contre la désertification et la déforestation sont également éligibles au Fonds dans la mesure où elles s'inscrivent dans au moins l'un des domaines cités.

Le Fonds procède par dons. Ses ressources sont des ressources additionnelles à celles qui sont allouées budgétairement à l'Aide Publique au Développement française.

Le Fonds est géré par un Comité de pilotage présidé par la direction du Trésor du Ministère des Finances et comportant des représentants des ministères de la Coopération, des Affaires Étrangères, de l'Environnement et de la Recherche. Le secrétariat du Comité de pilotage est assuré par la Caisse Française de Développement. Le Fonds s'est par ailleurs doté d'un Conseil Scientifique et Technique de 9 membres.

crivait ce faisant dans le droit fil de la campagne menée par la Banque Mondiale à l'encontre des distorsions tarifaires, précisant ainsi les enjeux du débat sur la définition de la situation de référence.

Insister sur la nécessité d'intégrer l'impératif de protection de l'environnement local dans la situation de référence, c'est en effet faire de l'adoption par les PED de mesures garantissant un développement national durable un préalable à toute intervention du FEM. Une nouvelle fois, les PED se voient donc invités à parcourir à leurs frais la majeure partie du chemin vers la prise en compte de l'environnement global. Paradoxe : l'existence de synergies entre la protection de l'environnement local et la prévention du risque climat, au lieu d'être envisagée positivement, se retourne contre les PED.

Choix d'une stratégie d'investissement et limites de l'approche coût-efficacité

Parallèlement aux débats sur les principes d'intervention du FEM et sur le coût incrémental s'est posée la question de la définition d'une stratégie d'investissement adaptée à la mission spécifique du FEM. Son principal objectif est évidemment de minimiser le coût de la prévention du risque climat pour la communauté internationale : le rapport coût-efficacité est donc au centre de la politique de financement du FEM. Reste cependant à adapter cette notion économique classique aux exigences spécifiques de la

prévention du risque climat, ce qui n'est pas si simple : en voulant trop obstinément "en avoir pour son argent", le FEM a bien failli dans un premier temps passer à côté des enjeux réels de sa mission.

Pour minimiser les coûts et maximiser les bénéfices, les économistes du Fonds ont d'abord proposé de mettre en œuvre les investissements du FEM par ordre de coût unitaire croissant, et ceci à l'échelle mondiale, jusqu'à réalisation de l'objectif fixé. Commencer par exploiter les potentiels les moins coûteux de réduction des émissions de gaz à effet de serre devait permettre d'agir au moindre coût pour la communauté internationale. Au début de la phase pilote du FEM, l'efficacité des projets "climat" était donc analysée de la façon suivante : évaluation des coûts additionnels et des bénéfices globaux associés puis calcul de l'efficacité du projet, exprimée en dollars par unité de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Une telle stratégie pouvait permettre de réaliser d'importantes réductions d'émissions à court terme. Mais elle était mal adaptée aux exigences de long terme de la prévention du risque climatique : assurer la stabilisation à terme des concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre suppose de promouvoir le développement de technologies neutres sur le plan des émissions de gaz à effet de serre, comme les énergies renouvelables, même si cela doit se faire aux dépens de mesures moins coûteuses mais de court terme. Il s'agit en effet pour le FEM de définir et de mettre en œuvre une stratégie de long terme, et non de

constituer un portefeuille de projets optimisé sur le seul court terme : la notion de planification au moindre coût, appliquée sans discernement, conduit à un résultat contraire à son objectif théorique.

Les membres du STAP, conscients des limites de la voie "coût efficacité", ont donc très vite mis l'accent sur la promotion des projets novateurs, afin d'élargir le choix d'options disponibles pour répondre au problème du réchauffement climatique. Estimant que *"pour obtenir un éventail de possibilités techniques encore plus large et parvenir à une meilleure rentabilité, il est important de pousser dans la bonne direction les techniques prometteuses, mais dont l'efficacité n'a pas encore été prouvée (...) notamment si la technologie, la rentabilité ou la commercialisation n'en sont pas encore au point"*⁶, le STAP préconisait une politique de soutien à l'émergence par étapes successives de nouvelles technologies. Cette approche d'aide à la "prédifusion" devait permettre d'identifier les obstacles à l'implantation d'une nouvelle technologie et de les supprimer grâce à un apport financier du FEM. Dans l'esprit du STAP, le FEM, en se fixant ainsi pour objectif premier la levée des obstacles, sociaux, économiques, culturels, réglementaires, organisationnels et institutionnels qui s'opposent de façon transitoire à la diffusion massive et à bon marché des options les plus prometteuses à terme, devait se donner les moyens de préparer les décisions d'investissement lourdes susceptibles de s'imposer un jour. Restait ensuite à définir ces options puis à estimer leurs

potentiels respectifs afin de formuler des priorités et des objectifs de financement... Le STAP, pour éviter une confrontation directe des différents types d'intervention envisageables évalués en fonction de leur seul rapport coût-efficacité, a opté pour la définition de catégories d'interventions différenciées et d'objectifs de financement déterminés en fonction de l'importance stratégique à long terme de chacune d'entre elles.

De la proposition d'amendements à la formulation d'une démarche alternative

Ainsi le FEM, sous la pression des pays bailleurs de fonds, a-t-il privilégié à ses débuts une vision assez conservatrice de son action, en s'efforçant d'une part de délimiter préventivement l'engagement financier du Nord, et d'autre part de maximiser le rapport coût-bénéfice immédiat de ses interventions. Bien qu'obéissant à une logique évidente, ces orientations se sont avérées mal adaptées aux enjeux spécifiques de la mission du FEM, tant par la logique de confrontation Nord-Sud qu'elles instaurent que par leur difficulté à intégrer véritablement la dimension de long-terme propre à la prévention du risque climatique. Fort heureusement, nous l'avons vu, un certain nombre d'assouplissements et d'amendements ont pu être obtenus. Mais des corrections successives ne font pas une politique : le FEM, à l'issue de ses premières années d'existence, se trouvait confronté à la nécessité de clarifier son rôle et de formuler une "ligne" politique claire et lisible. Ce pro-

cessus semble en cours : des éléments de cohérence se dégagent des erreurs initiales et des enseignements qui ont pu en être tirés. Les nouvelles orientations du FEM proposent une démarche plus constructive, qui est également celle retenue par le Fonds Français pour l'Environnement Mondial, réplique bilatérale du FEM.

Synergie développement / environnement global et apprentissage dynamique

Le lien entre développement et environnement est au centre du débat engagé à travers le FEM. L'objectif de ce dernier, pour ce qui concerne le volet "climat" de son action, est en effet de donner aux PED le moyen d'accroître leur niveau de vie tout en préservant les équilibres environnementaux de la planète. Le FEM devrait donc en premier lieu promouvoir un processus d'apprentissage dynamique des synergies environnement-développement. L'étude de l'évolution historique des performances énergétiques des pays industrialisés permet en effet de mettre en évidence un phénomène général "d'apprentissage énergétique" - et donc d'apprentissage environnemental⁷ - au cours duquel l'intensité énergétique du PIB commence par croître, puis passe par un maximum pour décroître ensuite. L'histoire montre aussi que le seuil maximum d'intensité énergétique atteint par les pays qui s'industrialisent successivement est chaque fois plus faible, dans la mesure où les pays les plus jeunes bénéficient de technologies plus

performantes développées par leurs prédécesseurs. Ce phénomène d'apprentissage met en évidence l'intérêt que représenterait l'adoption accélérée, par les PED, de technologies et d'approches sobres en énergie et en émissions de gaz à effet de serre. Il semble dès lors tout à fait concevable de proposer une approche nouvelle, axée sur le concept d'*apprentissage* : alors que le principe "d'additionnalité" apparu dans la Convention Climat repose sur un constat de non-recouvrement, voire d'antinomie entre le développement et la protection de l'environnement global, cette nouvelle approche envisage au contraire la possibilité d'une *convergence progressive* de ces deux objectifs. De ce fait, après une période plus ou moins longue d'apprentissage, le surcoût de la prévention du risque climat devrait se réduire, voire même s'annuler. Le coût incrémental ne s'analyse plus alors uniquement comme un coût récurrent et croissant avec le développement, mais plutôt comme un coût d'apprentissage transitoire. Il s'agit en fait de substituer à une interprétation *statique* de la notion de coût incrémental une lecture *dynamique* insistant sur la nécessité d'un apprentissage progressif des mesures techniques, économiques, fiscales, réglementaires et institutionnelles conduisant à terme à une meilleure adéquation entre les impératifs du développement et la prévention du risque climatique. L'objectif du FEM, dans ces conditions, doit bien être d'assurer, au terme d'une période d'apprentissage, une meilleure *synergie entre développement local et protection de l'environnement global*.

Cette notion d'apprentissage dynamique prend toute son importance

dans le cas du risque climatique. En effet, les pays bailleurs de fonds ne peuvent pas sérieusement envisager de résoudre par un apport financier récurrent une contradiction pérenne entre le développement et la protection de l'environnement global : s'enfermer dans une telle logique, en effet, impliquerait pour ces pays l'acceptation d'un financement systématique, récurrent et croissant - avec le développement lui-même - d'un surcoût considéré comme inhérent à un développement respectueux de l'environnement global. Les sommes à mobiliser deviendraient vite considérables et très probablement hors de portée. On en prendra aisément conscience en observant que l'investissement de la totalité du budget dont dispose le FEM pour sa seconde phase - soit 2 milliards de dollars - au profit des interventions de réduction d'émissions les plus rentables à court terme permettrait tout au plus de gagner quatre semaines sur le rythme actuel d'accumulation des gaz à effet de serre⁸...

Enfin, en mettant l'accent sur la synergie entre développement et prévention du risque climatique, la notion d'apprentissage dynamique s'inscrit clairement dans une logique de responsabilisation des PED. En effet, parce qu'elle fait de l'intégration progressive de l'objectif de prévention du risque climat dans le cours normal du développement son principe d'action, la notion d'apprentissage prépare de toute évidence un "passage de relais" qui verrait à terme les PED assumer une responsabilité croissante au regard de la prévention des changements climatiques. Cette évolution est dans la logique du processus des négociations climat : si tous

les pays ne sont pas pour le moment assujettis aux mêmes engagements, l'extension progressive à tous les États d'un système d'engagements contraignants est tout à la fois prévisible et souhaitable.

Apprentissage dynamique et politique de financement

Mais pour promouvoir une dynamique d'apprentissage il faut définir et mettre en œuvre une stratégie de financement guidée par une vision normative de long terme, et non par la recherche d'une "rentabilité" immédiate.

Les critères de sélection du FFEM

Le CST privilégie trois notions principales pour orienter la sélection des projets : la dynamique d'apprentissage de la synergie développement-environnement global, l'expérimentation institutionnelle et sociale des conditions d'adoption et d'appropriation de techniques généralement matures ou très proches de la maturité technique, et la recherche de la reproductibilité potentielle des techniques et surtout des méthodes d'appropriation de ces techniques. Cette reproductibilité est comprise à la fois comme une extension et un changement d'échelle dans le pays d'accueil et comme la capacité de réplique dans d'autres conditions géographiques, économiques et sociales. Le CST recommande en particulier d'examiner avec soin l'ensemble de la chaîne qui conduit de la démonstration technique initiale d'une filière ou d'une technologie jusqu'à son adoption par le marché et d'analyser les divers obstacles qui entravent cette adoption. Selon lui, l'application d'une telle logique de prédiffusion suppose que chaque projet financé par le FFEM réponde à au moins l'un des critères suivants : "la nécessité d'une démonstration technique sur le terrain en situation réelle pour atteindre la maturité technique, la nécessité d'améliorer la viabilité économique d'une technologie ou d'une filière arrivées à maturité technique, le besoin de rendre acceptable par le marché une filière mature du point de vue technique et économique, la nécessité de mettre en place l'ensemble des moyens institutionnels, financiers et administratifs indispensables à une large diffusion de la filière arrivée à maturité technico-économique (réglementations, institutions, incitations financières, ingénierie financière, fiscalité etc.)". Le CST précise par ailleurs que "cet ensemble de critères doit être envisagé dans l'esprit de dynamique d'apprentissage de la synergie du développement local avec la lutte contre le renforcement de l'effet de serre".

pilote du FEM. De plus, pour soutenir une dynamique d'apprentissage technique, économique et social, l'approche par projets ponctuels n'est pas idéale : à la notion de projet, il convient de substituer celle de programme, avec ce qu'elle recouvre de globalité, de volonté de planification, de cohérence et de continuité. L'objectif est d'organiser un ensemble convergent de mesures et d'interventions (formation, assistance technique, réglementation et politique fiscale, démonstration, etc.) visant à promouvoir un processus d'apprentissage technique, économique et social dans chaque pays. Il ne s'agit plus d'une simple juxtaposition de projets, mais de l'articulation cohérente des différentes phases d'un processus allant de la démonstration d'une technologie jusqu'à son acceptation par les mécanismes normaux du marché dans un contexte économique et social spécifique à chacun des pays concernés.

Le concept d'apprentissage progressivement intégré au FEM et au FFEM

Reste que la prise en compte des éléments réunis sous le concept d'apprentissage ne s'est imposée qu'au terme d'une maturation très progressive dans le cadre des négociations climat et du FEM, maturation à laquelle la France a d'ailleurs contribué de façon précoce : dès 1993, une note de position sur la mise en œuvre de la Convention Climat et sur le FEM spécifiait que le coût incrémental

"devait être largement considéré comme un coût transitoire" appelé à "se réduire, voire parfois même s'annuler après une période plus ou moins longue d'apprentissage". En conséquence, le FEM "ne [devait] (...) pas être uniquement considéré comme un mécanisme de financement de surcoûts récurrents liés aux préoccupations d'environnement global mais plutôt comme un mécanisme incitatif destiné à induire à terme des politiques de développement compatibles avec ces préoccupations" : son objectif premier devait ainsi être "d'assurer le financement de l'apprentissage des mesures techniques, économiques, fiscales, réglementaires et institutionnelles susceptibles de conduire à terme à une meilleure adéquation entre le portefeuille des opérations prioritaires de développement d'un pays ou d'une région et le portefeuille local des opérations prioritaires d'économies d'émission de gaz à effet de serre"⁹.

Cette position initiale a par la suite été défendue avec constance par la France, que ce soit dans le cadre des Négociations Climat¹⁰ ou du FEM, et a connu une traduction progressive, en particulier dans le cadre du FEM¹¹, centre névralgique du débat sur le coût incrémental. Au courant de l'année 1995, les discussions préliminaires à l'adoption par le FEM d'une stratégie opérationnelle ont en effet montré une évolution sensible de l'approche "officielle" du Fonds, en particulier sur certains aspects-clés des positions défendues par la France autour de la notion d'apprentissage. Dès sa première version provisoire, le document du FEM¹² intégrait la notion de

programme mise en avant avec constance par la France. Dans la version définitive de ce document d'orientation du FEM, trois programmes opérationnels axés sur les mesures de long terme visent respectivement à "éliminer les obstacles aux économies d'énergie et à l'obtention d'un bon rendement énergétique" ; à "favoriser l'adoption des techniques des énergies renouvelables en éliminant les obstacles et en réduisant les coûts d'application" et à "abaisser les coûts à long terme des techniques énergétiques à faible émission de gaz à effet de serre"¹³. Autre avancée positive, l'assouplissement sensible des références au critère de coût-efficacité : en particulier, la distinction entre projets de court terme et opérations de long terme, également préconisée par la France dans ses positions officielles successives, permet enfin d'affranchir les programmes stratégiques à long terme du couperet du rapport coût-efficacité.

La distinction opérée entre investissements de court et de long terme, tout comme l'esprit général de la stratégie opérationnelle ainsi définie, placent donc désormais le FEM dans la situation de s'affirmer comme l'outil privilégié d'une accélération de l'apprentissage par les PED des synergies entre leur développement économique et la prévention du risque climat : apprentissage institutionnel, culturel, organisationnel et commercial pour les technologies et les méthodes déjà matures mais non encore diffusées massivement, apprentissage technologique, industriel et économique pour les "technologies-butoir" à développer et à diffuser.

Les orientations "climat" du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), accordent aussi une large place à la promotion d'une dynamique d'apprentissage. A l'image du STAP, le Comité Scientifique et Technique (CST) du FFEM a été chargé d'élaborer et de formuler des recommandations d'action et des critères d'éligibilité des projets pour les différents thèmes d'action du FFEM. Le CST a ainsi considéré que *"les projets financés par le FFEM doivent ... par principe être des projets de développement reconnus comme tels par les pays et les financeurs concernés et mobiliser à ce titre les fonds nécessaires, et les fonds du FFEM être considérés comme des fonds additionnels permettant une meilleure prise en compte des problèmes d'environnement global dans ces projets de développement"*¹⁴. Les critères de sélection définis par le CST accordent par ailleurs une large place à la promotion d'une dynamique d'ap-

prentissage des synergies entre développement et environnement global (voir encadré).

Conclusion

La promotion d'une dynamique d'apprentissage des synergies entre le développement économique et la prévention du risque climatique a donc peu à peu acquis droit de cité aussi bien au FEM qu'au FFEM. Cette évolution d'une conception un peu statique vers une approche plus dynamique présente une importance réelle pour l'avenir des négociations climat. Le choix de privilégier une logique d'apprentissage, s'il se voit confirmé par l'action des mécanismes de financement de la protection de l'environnement global, permettra en effet d'apporter une réponse constructive au problème de l'indispensable association des PED à la prévention du risque climatique. ■

Notes

- 1 La notion de coût incrémental procède d'une rationalité tout à la fois économique, politique et juridique : économique, car l'expression "coût incrémental" recouvre un surcoût réel ; politique, puisque la prise en charge de ce surcoût par les pays développés est le complément indispensable du droit au développement reconnu aux PED; juridique enfin, dans la mesure où la notion de coût incrémental est entérinée par la Convention Climat comme fondement de l'aide promise aux PED.
- 2 La traduction en français de l'expression "incremental cost" varie largement selon les sources, les formules les plus utilisées étant "coût supplémentaire", "coût additionnel", ou tout simplement "surcoût". Nous préférons ici utiliser la formule "coût incrémental", qui a le mérite de faire explicitement référence à la Convention Climat.
- 3 C'était le cas en particulier des investissements de maîtrise de l'énergie, jugés le plus souvent "rentables" sur le papier, mais dont la mise en oeuvre réelle supposait que soient levés un certain nombre d'obstacles, rendant ainsi de fait indispensable un financement initial au titre du financement de la protection de l'environnement global.
- 4 Non content d'identifier les différents obstacles à la mise en oeuvre de projets de type I et d'en tenir compte dans le cadre du processus de sélection, l'objectif retenu fut de les intégrer dans le calcul du coût incrémental sous forme de coûts de transaction (cette notion trouve son origine théorique dans les travaux de l'économiste Ronald H. Coase, prix Nobel 1991, qui définissait les coûts de transaction comme étant l'ensemble des coûts liés à la coordination des activités).

- 5 Program for measuring Incremental Cost for the Environment, lancé au début de l'année 1993.
- 6 STAP Criteria and Priorities, GEF, May 1993, p. 2.
- 7 Comme les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dépendent pour une large part de l'activité économique et donc de la consommation d'énergie, l'évolution historique de l'intensité-carbone du PIB est déterminée par celle de l'intensité énergétique, même si entre là en jeu un autre facteur déterminant, à savoir l'évolution historique de l'intensité-carbone de la consommation d'énergie primaire : l'apprentissage doit jouer sur les deux facteurs, afin tout à la fois de "consommer moins" et de "consommer mieux".
- 8 Draft Operational Strategy, FEM, 1995, ch. 3, § 3.52 et 3.53.
- 9 Délégation française, Note de position, Négociation climat, Priorités et critères pour le financement des mesures de prévention liées à la mise en œuvre de la convention sur le changement climatique à travers la procédure du Fonds pour l'Environnement Mondial, août 93.
- 10 Cf Proposition en vue de la définition d'une position communautaire sur la notion de surcoût, mars 1994.
- 11 Parmi les différentes notes relatives à la défense par la France dans le cadre du FEM d'une logique d'apprentissage, on peut citer la "Note de commentaires de la France sur la note "Development of work programs of GEF II" préparatoire à la réunion du 6 décembre 1993 sur la reconstitution du GEF" (novembre 1993), la "Position de la France sur la note du FEM "Incremental Costs and Financing Policy Issues" (avril 1995) et la note intitulée "Eléments d'analyse sur la note du FEM "Draft Operational Strategy" (juillet 1995).
- 12 Draft Operational Strategy, FEM, avril 1995.
- 13 FEM, Stratégie Opérationnelle du Fonds pour l'Environnement Mondial, février 1996, p. 40-41.
- 14 Conseil Scientifique et Technique, Fonds Français pour l'Environnement Mondial : Critères d'éligibilité et priorités d'action, janvier 1995.

La convention Climat

1895: le scientifique suédois Arrhénius analyse le mécanisme de l'effet de serre.

Devant l'Académie des Sciences de Suède, *Arrhénius* explique que la vapeur d'eau et le gaz carbonique, présents en faible quantité dans l'atmosphère, jouent un rôle majeur dans l'équilibre climatique, en exerçant un puissant effet protecteur contre la perte de chaleur par rayonnement. Grâce à cet "*effet de serre*" bénéfique, la température moyenne à la surface du globe est maintenue à un niveau compatible avec la vie. Arrhénius met en garde contre le développement de l'usage des combustibles fossiles, estimant qu'il devrait se traduire par une augmentation de la température moyenne de la Terre. Cette hypothèse ne sera pas prise au sérieux.

1957: premières mesures systématiques du CO2.

Il faudra attendre 1956 pour qu'un scientifique américain, Gilbert Plass, reprenne cet argument d'un réchauffement climatique dont l'homme serait responsable, et 1957 pour voir débiter les premières mesures systématiques du CO₂, à Hawaï et en Alaska.

1967: perspective de doublement de la concentration.

En 1967, deux scientifiques, Syukuro Manabe et Richard Wetherald, prédisent un doublement de la concentration de CO₂ d'ici le début du XXI^{ème} siècle et une élévation de la température moyenne de l'ordre de 2,5°C...

Février 1979: la première Conférence Mondiale sur le Climat marque le début de la mobilisation scientifique.

Une première Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement est organisée en juin 1972 à Stockholm. Mais il faudra attendre la première Conférence Mondiale sur le Climat, en 1979, pour voir une assemblée scientifique internationale mettre en garde contre les changements climatiques: la déclaration adoptée par les participants appelle tous les gouvernements à "prévoir et prévenir celles des conséquences possibles de l'action de l'homme sur le climat qui pourraient nuire au bien-être de l'humanité". *Un Programme Mondial de Recherche sur le Climat* est alors mis en place sous la responsabilité de l'*Organisation Météorologique Mondiale (OMM)*, du *Conseil International des Unions Scientifiques (CIUS)* et du *Programme des Nations-Unies sur l'Environnement (PNUE)*. Au cours

Petit historique de la Convention Climat et des Négociations Climat

Pierre Cornut

des années 80, la communauté scientifique internationale se penche sur le problème du changement climatique à travers toute une série de programmes, d'études et de conférences, faisant sensiblement avancer la connaissance humaine dans ce domaine très complexe.

1987: la Commission mondiale sur l'environnement et le développement nommée par les Nations-Unies en 1983 et présidée par Madame Gro Harlem Bruntland publie son rapport "Our common future". Ce rapport est à l'origine de la popularisation du concept de "développement soutenable" dans la communauté internationale.

Novembre 1988: le Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) est créé.

A l'occasion de la Conférence de Toronto, organisée en juin 1988 sous l'égide du Programme des Nations-Unies sur l'Environnement (PNUE) et de l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), la communauté scientifique alerte les responsables politiques, affirmant "qu'il faut absolument stabiliser la concentration atmosphérique de CO₂" et précisant que "à l'échelle mondiale, le premier objectif devrait consister à réduire les émissions de CO₂ d'environ 20% de leur valeur de 1988 d'ici à l'an 2005". A Toronto, le PNUE et l'OMM décident de mettre en place un organisme scientifique intergouvernemental pour suivre le problème du réchauffement climatique: le Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC, en anglais IPCC, pour Intergovernmental Panel on Climate Change).

Le GIEC a pour mission d'évaluer l'information scientifique sur les changements climatiques, leurs impacts et les mesures de prévention et d'adaptation envisageables. Un premier rapport d'évaluation du GIEC sera publié dès 1990, suivi de divers documents complémentaires les années suivantes (le deuxième rapport d'évaluation du GIEC a été approuvé en 1995). Le GIEC fait fonction d'espace de confrontation des savoirs scientifiques, mais le travail des experts qui en font partie reste étroitement contrôlé par les gouvernements, auxquels il appartient in fine de donner leur approbation aux rapports rédigés par les différents groupes de travail institués (voir le numéro 7 des Cahiers de Global Chance pour une analyse plus approfondie du fonctionnement du GIEC).

Novembre 1990: la seconde Conférence Mondiale sur le Climat préconise la négociation d'une Convention.

A la fin des années 80, la mobilisation internationale contre les changements climatiques se précise. Avec la "Déclaration de La Haye", en mai 1989, 24 Chefs d'Etat et de gouvernements s'engagent, sur l'initiative de la France, des Pays-Bas et de la Norvège, à lutter contre le renforcement de l'effet de serre. En octobre 1990, à l'occasion du *Conseil Energie-Environnement de Luxembourg*, les ministres de l'environnement des 12 pays de la Communauté Européenne s'engagent à stabiliser les émissions de CO₂ de la Communauté à leur niveau de 1990 d'ici l'an 2000. Un pas décisif est franchi en novembre 1990 avec la tenue, à Genève, de la seconde Conférence

Mondiale sur le Climat, regroupant 137 Etats plus la Communauté Européenne: s'appuyant sur les conclusions du premier rapport d'évaluation du GIEC, la déclaration finale confirme que l'évolution du climat constitue "une préoccupation commune de l'humanité" et préconise l'instauration d'une Convention internationale sur les changements climatiques, dont les principes directeurs sont fixés. Un Comité Intergouvernemental de Négociation est mis en place le mois suivant, présidé par le Français Jean Rippert, afin de rédiger une Convention avant la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement de juin 1992.

Octobre 1991: les pays développés créent le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM).

Suite à une proposition formulée en 1989 par la France, la Banque Mondiale, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) et le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement créent le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). L'objectif de ce mécanisme financier est d'aider les pays en développement à s'attaquer à quatre grands problèmes relatifs à l'environnement mondial: le réchauffement climatique, la destruction de la biodiversité, la pollution des eaux internationales et l'appauvrissement de la couche d'ozone. Mis en place, financé et contrôlé par les pays développés en prévision du sommet de Rio, le FEM sera à cette occasion choisi comme mécanisme financier de la Convention Climat et jouera à ce

titre un rôle central dans les transferts de fonds mis en place dans le cadre de la Convention au profit des pays en développement. Initialement doté d'une enveloppe financière de 1,3 milliards de dollars pour une phase-pilote de trois ans, il a été restructuré et a vu ses ressources financières reconstituées en 1994.

Juin 1992: la Convention-cadre sur les Changements Climatiques est signée au Sommet de Rio.

Dans le cadre de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (le "Sommet de la Terre") est signée en juin 1992 la *Convention-cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques* (la *Convention Climat*). Elle a depuis été ratifiée par plus de 160 pays et par la Communauté Européenne, et est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Son "*objectif ultime*", défini par son article 2, "est de stabiliser ... les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique", et ce "dans un délai suffisant" pour que l'adaptation aux changements climatiques des écosystèmes et des sociétés humaines soit possible. L'article 4 § 1 de la Convention fixe un certain nombre d'engagements communs à toutes les *Parties* à la Convention: publier régulièrement des inventaires d'émissions de gaz à effet de serre, adopter des programmes nationaux et mettre en œuvre des mesures de prévention et d'adaptation au changement climatique. Les pays développés, les pays en transition et la Communauté Européenne, regroupés au sein de l'Annexe I à la Convention, s'enga-

gent par ailleurs au titre de l'article 4 § 2 à adopter des politiques et des mesures afin de stabiliser d'ici l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre à leurs niveaux de 1990. Enfin, les pays développés et la Communauté Européenne, regroupés au sein de l'Annexe II, s'engagent à financer les coûts encourus par les pays en développement pour respecter leurs engagements (article 4 § 3).

L'organe directeur de la Convention Climat est la *Conférence des Parties* (COP), qui rassemble tous les Etats ayant ratifié la Convention et se réunit au moins une fois par an. Une première Conférence des Parties s'est tenue à Berlin fin mars-début avril 1995, un an après l'entrée en vigueur de la Convention. La seconde Conférence des parties a eu lieu à Genève en juin 1996, et la troisième se déroulera à Kyoto en décembre 1997. Deux organes subsidiaires ont été mis en place: l'*organe subsidiaire* de mise en œuvre (le "SBI", pour "Subsidiary Body for Implementation"), et l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (le "SBSTA" pour "Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice"). La Convention dispose aussi d'un Secrétariat, basé à Bonn, et d'un mécanisme financier, assuré par le Fonds pour l'Environnement Mondial.

Mars 1995: la première Conférence des Parties à la Convention Climat adopte le "Mandat de Berlin".

"COP-1", la première *Conférence des Parties* s'est tenue en mars 1995 et a permis l'adoption du "*Mandat de Berlin*", qui reconnaît "l'inadéquation" des engagements actuels - c'est-à-dire, en

particulier, la nécessité d'un renforcement des engagements des pays développés - et initie en conséquence un nouveau cycle de négociations visant à définir d'ici 1997 un protocole ou un autre instrument légal définissant de nouveaux engagements pour après l'an 2000. Selon les termes du "*Mandat de Berlin*", le processus de négociation devrait porter tout autant sur "l'élaboration de politiques et mesures" que sur "l'établissement d'*objectifs quantifiés de limitation et de réduction*, à des horizons spécifiés tels que 2005, 2010 et 2020", des émissions nettes de gaz à effet de serre. La mention faite des "*politiques et mesures*" constitue pour la France un point positif, sachant que l'engagement défini par la *Convention Climat* à l'horizon 2000 ne portait que sur un niveau d'émission. Mais la définition des objectifs quantifiés reste le point fort des négociations. Ces objectifs "de limitation et de réduction" se situeront, comme leur nom l'indique, à un niveau inférieur à celui de l'année de référence 1990. Le problème spécifique de l'association des pays en développement au processus n'a pas débouché à Berlin sur la perspective d'un renforcement des engagements de ces pays. Le "*Mandat de Berlin*" spécifie que le nouveau cycle de négociations conduirait tout au plus à "réaffirmer les engagements existants" des pays en développement (au titre de l'article 4.1 de la Convention), "aucun nouvel engagement" ne devant être introduit pour ces pays. La question de la participation progressive des pays en développement à l'effort collectif de prévention du risque climatique

reste néanmoins ouverte, en particulier en ce qui concerne ceux d'entre eux qui se développent le plus rapidement. La Convention Climat offre en effet à ces derniers la possibilité de rejoindre volontairement le groupe des pays développés (article 4, § 2.g), et des pressions en ce sens seront vraisemblablement exercées sur les pays les plus avancés...

Décembre 1995: le deuxième rapport d'évaluation du GIEC confirme le risque climatique.

Pour produire ce nouveau rapport, trois groupes de travail ont été constitués au sein du GIEC. Le Groupe I a analysé le fonctionnement du système climatique et les changements éventuels que pourraient entraîner les activités humaines sur ce fonctionnement. Le Groupe II a évalué les impacts potentiels, les stratégies d'adaptation et les mesures de prévention qui pourraient être adoptées pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le Groupe III, enfin, s'est penché sur les implications économiques globales du changement climatique, ainsi que sur l'application des méthodologies d'analyse coûts-avantages. Chacun de ces trois groupes a rédigé un rapport détaillé et un "résumé pour les décideurs politiques". Le GIEC a également rédigé un "rapport de synthèse", dont le contenu a été approuvé par les gouvernements en décembre 1995, au terme d'âpres négociations.

Quatre ans après le premier rapport d'évaluation du GIEC, ce deuxième rapport d'évaluation a permis de faire le point sur l'évolution des connaissances scientifiques sur les changements

climatiques. Deux points méritent d'être particulièrement soulignés. Tout d'abord, les progrès de la science ont permis au GIEC d'avancer avec plus de certitude qu'un réchauffement climatique causé par l'action de l'homme est en train de se produire: selon les termes prudents retenus dans le "résumé pour décideurs", "un faisceau d'éléments suggère qu'il y a une influence perceptible de l'homme sur le climat global". D'autre part, le rapport met en évidence un certain nombre de facteurs qui tous tendent à renforcer la nécessité d'une action préventive en vertu du principe de précaution. Au nombre de ces facteurs, signalons la forte inertie du système climatique, et, surtout, la possibilité de "surprises climatiques", c'est-à-dire de changements brusques et inattendus (voir le numéro 7 des Cahiers de Global Chance pour une lecture des trois résumés pour décideurs et du rapport de synthèse final).

Juillet 1996: la deuxième Conférence des Parties adopte la "Déclaration de Genève".

La deuxième Conférence des Parties, réunie à Genève, a permis l'adoption d'une déclaration ministérielle précisant les orientations des négociations en cours et intégrant un certain nombre de points nouveaux. La "Déclaration de Genève" endosse ainsi le second rapport d'évaluation du GIEC, considérant que ce rapport constitue une base scientifique suffisante pour renforcer dès maintenant les actions de lutte contre le réchauffement climatique. Dans cette perspective, la déclaration approfondit le "Mandat de Berlin" en appelant à

fixer des objectifs de réductions juridiquement contraignants, option rendue possible par le changement de la position des Etats-Unis sur ce point précis.

Décembre 1997: Troisième Conférence des Parties... et adoption du "Protocole de Kyoto" ?

L'adoption par la Conférence des Parties, en 1995, du "Mandat de Berlin" s'est traduite par la mise en place d'un groupe de négociation, le Groupe ad hoc du Mandat de Berlin ("AGBM"). Cet organe spécifique de la Convention Climat s'est réuni à plusieurs reprises depuis, l'objectif étant de trouver un accord permettant l'adoption d'un protocole ou tout autre instrument légal à l'occasion de la troisième Conférence des Parties, qui se tiendra à Kyoto en décembre 1997. Différents projets de protocole sont actuellement discutés, dont une proposition formulée par la Communauté Européenne, qui s'est prononcée pour une approche combinant des engagements relatifs aux "politiques et mesures" qui devront être mises en place et des engagements relatifs à des "objectifs quantifiés de limitation et de réduction" à des horizons spécifiés. Le Conseil de l'Europe du 3 mars 1997 a d'ailleurs permis à la Communauté de préciser ses positions dans le cadre des négociations en avançant une proposition quantifiée pour chaque Etat membre à l'horizon 2010. ■

Négociations climat : quels engagements ?

Engagements de réduction des émissions et solidarité

De Rio à Kyoto : évolution de la négociation "climat"

B Laponche, B Dessus, M Colombier

L'histoire récente des négociations climat et l'évolution des attitudes de la France dans cette négociation font ressortir une série de constats qui méritent qu'on s'y arrête un instant, et qu'on en tire des enseignements pour l'avenir. La France a toujours défendu l'idée que, pour lutter contre les émissions responsables de l'augmentation de l'effet de serre, il était plus utile de voir les pays s'engager sur des politiques et mesures plutôt que sur des chiffres de réductions d'émission (en valeur absolue ou en valeur relative), en arguant que des engagements quantitatifs sans définition de moyens d'action précis risquaient bien de rester lettre morte.

Parmi les moyens qu'on pouvait mettre à la disposition d'un tel objectif, réglementations, taxes incitatives, taxes affectées à des mesures

spécifiques, etc., la France a longtemps défendu avec une vigueur particulière l'idée d'une taxe incitative de valeur élevée portant uniquement sur les émissions de gaz carbonique. Cette écotaxe de l'ordre de 60 dollars par tonne de carbone (10 dollars par baril de pétrole) devrait s'imposer au minimum à l'ensemble des pays industrialisés pour ne pas créer de distorsion de concurrence entraînant des délocalisations industrielles massives. Cette proposition a rencontré d'emblée une quadruple opposition :

- celle des pays européens dont les partis verts en particulier ne souhaitaient en aucun cas voir une

taxe sur le carbone favoriser ouvertement un développement nucléaire porteurs d'autres risques qu'ils considéraient comme tout aussi importants,

- celle des industriels gros consommateurs d'énergie qui voyaient là un risque majeur de concurrence des pays qui ne seraient pas soumis à la taxe,
- celle des pays producteurs de pétrole qui y voyaient une façon de détourner la rente pétrolière qu'ils percevaient au seul profit des pays industrialisés,
- celle des États-Unis, traditionnellement et fondamentalement hostiles à toute taxation signifi-

cative des combustibles et des carburants.

Global Chance était intervenu dans ce débat dès son origine (voir le numéro 1 des cahiers de Global Chance de décembre 1992) en montrant que, parmi les politiques et mesures utilisables pour inciter à la réduction des émissions, le choix unique d'une taxe incitative élevée n'était pas optimal, ferait sans aucun doute l'objet d'oppositions cumulées d'intérêts très divers mais puissants, et n'était pas exempt d'effets pervers.

Global chance se prononçait pour un ensemble de mesures fondées à la fois :

- sur la mise en place d'une taxe de faible valeur sur l'ensemble des énergies finales, affectée à des mesures spécifiques de réduction des émissions sectorielles, à un renforcement des moyens de R et D et d'expertise publique et d'aide aux pays en développement dans ces domaines,
- sur le développement concerté d'un système de normes, d'engagements et de réglementations dans les secteurs productifs,
- sur la mise en place de mesures spécifiques vigoureuses dans le secteur des transports, pour stopper le dérapage constaté.

Malgré des modifications successives de ses propositions, dont la dernière en date consistait à restreindre l'application de la taxe aux consommateurs en exonérant totalement les industriels¹, la France s'est finalement trouvée isolée dans la communauté internationale et n'a pas réussi à faire progresser sa proposition, ni au niveau de l'Union Européenne ni au niveau de la conférence des parties (COP) de la convention Climat.

Mars 1995 : le mandat de Berlin

Lors de la première conférence des parties signataires de la Convention cadre de Rio en mars 95 à Berlin, les engagements de Rio ont été reconnus comme inadéquats car n'allant pas au delà de l'an 2000 et mandat a été donné de négocier un protocole dans lequel les pays développés "élaborent des politiques et des mesures et fixent des objectifs quantifiés de limitation et de réduction selon des échéances précises" (2005, 2010, 2020 par exemple). Ce protocole devrait être signé à la 3e conférence des parties COP3 en décembre 1997 à Kyoto.

La France s'est donc engagée dans la négociation à deux niveaux pour préparer ce protocole, le niveau des Nations-Unies et le niveau de l'Union Européenne. L'Union européenne, incontestablement la plus active dans la préparation du futur protocole a émis l'avis qu'une concentration en CO₂ de 550 ppm était un niveau à ne pas dépasser et que cela devait guider les actions. Son groupe "ad hoc" Climat, qui s'est réuni un grand nombre de fois, a traité en priorité les politiques et mesures dont il a fait une liste en indiquant celles qui devraient être communes à toutes les parties ou qui exigent une coordination internationale. Par contre le sujet des objectifs quantifiés a fait apparaître des divergences de vues entre les pays (Allemagne, Autriche, Danemark) qui veulent afficher des objectifs ambitieux afin de mobiliser leurs agents économiques, et d'autres, dont la France qui estiment illusoire d'avancer des objectifs.

Au plan des Nations-Unies, un grand nombre de pays en développement, sous la pression des petits États insulaires (AOSIS), poussent les pays développés à agir rapidement et à les aider financièrement ou grâce à des transferts de technologies.

Les États-Unis ont quant à eux cherché, dans un premier temps, à ralentir les négociations en demandant que des analyses et évaluations soient faites sur les conséquences de politiques et mesures, notamment en matière d'activité économique, ceci avant toute négociation d'un protocole.

Juillet 1996 : une nouvelle donne

Lors de la deuxième conférence sur le climat en juillet 1996 deux événements importants se produisent :

- Tout d'abord les conclusions du dernier rapport de l'IPCC, qui fait état d'un large consensus sur les risques associés à l'augmentation de l'effet de serre, à ses causes et à ses conséquences², sont reconnues par tous comme la base la plus sérieuse pour les travaux de la convention.

- Ensuite, le revirement les États-Unis qui se déclarent tout à coup favorables à des objectifs de réduction d'émissions contraignants.

Devant cette nouvelle position, la France s'est trouvée particulièrement démunie. En effet alors que la plupart des pays industrialisés avaient envisagé, au niveau des études, une série d'hypothèses de travail, à la fois sur les politiques et mesures mais aussi sur les objectifs quantitatifs, l'administration française et la communauté économique qu'elle interroge n'avaient guère

réfléchi aux diverses conséquences de l'adoption d'objectifs quantitatifs, convaincue qu'elle était que la justesse de ses arguments suffirait à l'emporter.

C'est donc sans base d'étude sérieuse que la France a dû s'engager dans une discussion à l'intérieur de l'Union Européenne pour définir une attitude commune dans la négociation climat. C'était d'autant plus dommageable que l'Union Européenne a rapidement progressé puisque son Conseil des ministres de l'environnement de mars 1997 était en mesure de proposer que les pays industrialisés (individuellement ou en se groupant) réduisent leurs émissions globales de CO₂, CH₄ et N₂O de 15% en 2010 par rapport au niveau de 1990. L'Union Européenne, sous l'influence de plusieurs de ses membres, dont la France, a indiqué également que cet engagement global se traduirait par des engagements différenciés par pays. Ces objectifs différenciés n'ont été chiffrés pour l'instant que dans l'hypothèse d'une réduction de 10% en 2010 (tableau 1).

On peut constater la très grande différenciation des objectifs à l'intérieur de l'Union Européenne. Les bases sur lesquelles cette différenciation a été établie n'apparaissent pas clairement. Si dans un premier temps des exercices complexes de modélisation énergétique ont été utilisés pour dresser un cadre de propositions, le tableau ci-dessus est bien plus le résultat de compromis politiques intérieurs à chacun des pays et de négociations au niveau européen que celui d'un calcul tenant compte de paramètres bien identifiés.

Ce n'est évidemment ni surprenant ni anormal s'agissant d'une négociation à caractère éminemment politique à l'intérieur de l'Union Européenne. Mais cette absence de soubassement explicite aux résultats affichés présente deux types d'inconvénients :

- Elle peut créer des disparités de contraintes à l'intérieur de l'Union Européenne qui se révèlent sources de conflit à terme et aboutir en 2010 à des situations bloquées. En effet, comme nous le verrons plus loin, les évolutions proposées sont parfois assez paradoxales et tendent à confirmer, voire renforcer certaines "particularités pays".
- Elle rend fragile la position de l'Union Européenne dans sa négociation avec les autres pays partie prenantes de la convention. En effet, si elle ne peut pas afficher clairement les principes et les règles qui lui ont permis d'aboutir à cette répartition, elle sera en très mauvaise posture pour résister à l'offensive de pays tiers proposant (à leur avantage évident si ils sont de très forts émetteurs de gaz à effet de serre) un taux unique de réduction.

Il paraît donc important pour l'avenir de tenter d'explicitier et d'ordonner les paramètres qui pourraient faire l'objet d'un minimum de consensus international pour la différenciation par pays des engagements à la poursuite d'un objectif commun, par exemple celui d'une concentration de CO₂ de 550 ppm en 2100. Cette nécessité est d'autant plus claire qu'à terme, il faudra bien inclure un certain nombre de pays actuellement en développement mais dont les émissions vont devenir significatives à plus ou moins brève échéance (comme un certain nombre de pays en transition et les

pays asiatiques en développement rapide). Il faudra alors pouvoir se fonder sur des considérations qui permettent d'intégrer au fur et à mesure de leur développement les pays émergents dans la négociation d'engagements chiffrés sur des bases compréhensibles et équitables.

Proposition de règle d'encadrement des évolutions d'émission de CO₂

Si l'on fait l'hypothèse d'un objectif commun d'abattement des émissions à une échéance donnée (par exemple 2010), comment s'y prendre pour déterminer les engagements différenciés qu'il semble-

Tableau 1:
Proposition de répartition de l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Conseil des ministres de l'environnement de l'Union Européenne.

| Pays | Proposition UE Pour 2010 |
|-------------|-----------------------------|
| Danemark | -25% |
| Suède | plus 5% |
| Finlande | 0% |
| Luxembourg | -30% |
| France | 0% |
| Allemagne | -25% |
| Autriche | -25% |
| Pays bas | -10% |
| Belgique | -10% |
| Royaume Uni | -10% |
| Italie | -7% |
| Irlande | plus 15% |
| Espagne | plus 17% |
| Grèce | plus 30% |
| Portugal | plus 40% |
| Europe | -10% |

rait juste que les différents pays respectent pour arriver en fin de course au résultat choisi ?

Cette question a déjà fait l'objet de bien des débats et de prises de position contradictoires entre les pays développés et les pays en développement et à l'intérieur même de la communauté des pays développés : arguments historiques concernant les responsabilités cumulées d'émission de CO₂ des uns et des autres, arguments sur les situations présentes en matière d'émissions, arguments sur les devoirs des plus riches vis-à-vis des plus pauvres, arguments géographiques et climatiques, etc. Il est bien clair que la prise en compte de l'ensemble de ces paramètres dans une formule idéale et acceptable par tous relève très probablement de l'utopie académique et sûrement de l'utopie politique. Même en admettant la possibilité de modéliser raisonnablement cette réalité complexe, on aboutirait à une formule d'une complexité très probablement totalement incompatible avec la tenue d'une négociation internationale.

Il nous semble qu'une façon de progresser pourrait être de formuler une règle d'orientation des engagements par pays reposant sur un principe d'équité explicite, suffisamment simple pour être transparente, et suffisamment robuste pour fournir un premier cadre de proposition. Ce cadre, reposant sur une règle normative, n'aurait pas vocation à s'imposer abruptement, mais à fournir une base de négociation sur laquelle chaque pays pourrait ensuite discuter en fonction de ses objectifs et de ses contraintes propres. Les exercices de modélisation énergétique pourraient alors jouer pleinement leur rôle, en servant de

support à des argumentaires de déviation par rapport à la règle normative : par exemple, un pays auquel le principe d'équité imposerait un effort important, mais pour lequel la modélisation énergétique révélerait que ces gains ne peuvent être obtenus qu'à travers d'une refonte des infrastructures de transport, pourrait négocier un moindre abattement à court terme, et s'engager en échange sur un programme d'infrastructures dont les effets se feraient sentir à moyen terme. Dans cette perspective, la différenciation des engagements est, d'abord, affaire d'équité, et les écarts à la règle sont négociables, mais explicites et argumentés. Le pays qui en bénéficie sait qu'il obtient une "souplesse sous contrainte" l'obligeant à anticiper sur le prochain cycle de négociation, où le même argumentaire ne sera plus accepté dans les mêmes termes.

Principe d'action

Voir, page ci-contre, une proposition de principe d'action qui s'appuie sur les considérations suivantes.

1. La règle proposée repose bien évidemment sur un principe de convergence à très long terme des émissions de CO₂ (rapportées au nombre d'habitant comme à la richesse), mais cette convergence se fait au rythme de développement économique propre à chaque pays, et son terme n'est pas fixé a priori.
2. On se place donc dans un processus de négociation séquentiel, où pour une période donnée (10 ans par exemple) est discuté le

rythme relatif d'évolution des différents pays en fonction d'un objectif global d'émissions. La négociation peut se faire par régions (bulles), ou pour l'ensemble du monde.

3. La règle proposée portant sur une évolution relative des émissions, la spécificité initiale de chaque pays (mauvaise intensité énergétique, fort recours au charbon...) est prise en compte. Le pays concerné est alors soumis à une règle de "convergence progressive", mais cette convergence peut s'étendre sur plusieurs cycles de négociation.

4. Un pays dont le système énergétique est peu efficace (fort taux d'émission de CO₂ par unité de PIB) mais dont le PIB rapporté à la population est relativement bas, fera l'objet d'une proposition d'évolution de son système énergétique moins sévère qu'un pays plus riche dont le rapport CO₂/PIB serait comparable. Globalement, compte tenu du terme de croissance (formule 3), ses émissions de CO₂ pourront même augmenter pour accompagner son développement économique.

5. La principale difficulté liée à l'application de la règle proposée concerne les pays en développement les plus démunis pour lesquels l'intensité énergétique (en ne considérant que les énergies commerciales) est encore en phase de croissance. On pourrait proposer :

- un terme correctif de l'évolution du produit I.J en fonction du PIB par habitant. Mais il est clair que toute complexification d'une règle simple nuit à la transparence...
- un traitement à part des pays concernés (ce qui est le cas aujourd'hui), la règle ne s'impo-

Principe d'action

Pour un pays p donné, le niveau d'émissions de CO₂ est noté CO_{2p}. Mathématiquement, on peut écrire que :

$$(1) \text{CO}_{2p} = (\text{CO}_{2p}/\text{EnergieP}) \times (\text{EnergieP}/\text{PIB}_p) \times \text{PIB}_p$$

Cette décomposition permet d'exprimer le niveau d'émission de CO₂ comme étant le produit de trois grandeurs significatives :

- l'activité économique du pays p, mesurée par PIB_p
- la quantité d'énergie mobilisée pour cette production de richesse, qui se caractérise par l'intensité énergétique

$$I_p = (\text{Energie Primaire}) / \text{PIB}_p$$

- la structure de son bilan énergétique primaire (fossiles, nucléaire, renouvelables) qui détermine le rapport

$$J_p = (\text{CO}_{2p}) / (\text{Energie Primaire})$$

(1) s'écrit donc :

$$(2) \text{CO}_{2p} = \text{PIB}_p \cdot I_p \cdot J_p$$

Et, pour une période courte (un an par exemple), l'évolution des émissions de CO₂ s'écrit:

$$(3) \Delta \text{CO}_{2p} = \text{CO}_{2p} \cdot (\Delta \text{PIB}_p / \text{PIB}_p + \Delta I_p / I_p + \Delta J_p / J_p)$$

Ce qui signifie que l'évolution des émissions dépend de la croissance de l'activité économique, de l'évolution de l'intensité énergétique et de celle de la structure du bilan primaire.

Au niveau d'une région R (le monde, l'Europe...), l'évolution des émissions régionales est la somme des évolutions par pays :

$$(4) \Delta \text{CO}_{2R} = \sum_p \text{CO}_{2p} \cdot (\Delta \text{PIB}_p / \text{PIB}_p + \Delta I_p / I_p + \Delta J_p / J_p)$$

Notre objectif est d'obtenir pour ΔCO_{2R} une valeur donnée correspondant à un scénario de décroissance (ou de stabilisation, de moindre croissance) des émissions de la région R (ΔCO_{2R}) sur une période de négociation (10 ans par exemple).

L'objectif de maîtrise des émissions globales de CO₂ ne peut être poursuivi en remettant en question les ambitions de développement des pays, notamment les plus pauvres. Il est donc légitime de considérer que cette obligation ne joue pas (au moins au premier ordre) sur les scénarios de croissance ($\Delta \text{PIB}_p / \text{PIB}_p$) de chaque pays. Pour aller plus loin, nous avons donc besoin de déterminer pour la période considérée une règle d'évolution du terme ($\Delta I_p / I_p + \Delta J_p / J_p$) relatif à chaque pays, ce qui nous permettra d'afficher l'évolution des émissions du pays ΔCO_{2p} en fonction de l'objectif ΔCO_{2R} .

La règle de comportement proposée est la suivante :

$$(5) \Delta I_p / I_p + \Delta J_p / J_p = \alpha \cdot (pib_p + I_p J_p)$$

avec $pib_p = (pib_p - pibo) / (pibm - pibo)$
et $I_p J_p = (I_p J_p - loJo) / (ImJm - loJo)$

(où pibo, loJo, pibm, ImJm, pib_p, I_pJ_p représentent les valeurs minimales (o), maximales (m) et pour le pays p, du PIB par habitant et du produit I.J, au début de la période de négociation).

Cela traduit en fait la proposition que :

- l'effort demandé au pays p soit d'autant plus important que le pays est riche par rapport aux autres pays de la région, la richesse étant mesurée par le rapport PIB/population : on suppose qu'il peut plus facilement dégager des moyens à consacrer à l'évolution de son système énergétique qu'un pays moins riche, qui privilégiera d'avantage les besoins essentiels à son développement.
- l'effort demandé au pays p soit d'autant plus important que son système énergétique est très émetteur de CO₂, toujours en valeur relative de la région considérée, la qualité environnementale de son système énergétique étant mesurée par le rapport CO₂/PIB.

Le coefficient α est commun à tous les pays : en remplaçant $\Delta I_p / I_p + \Delta J_p / J_p$ par sa valeur $\alpha \cdot (pib_p + I_p J_p)$ dans l'équation 4, nous avons une seule inconnue (α), tous les autres paramètres étant connus (valeur des pib et des émissions par pays au début de la période) ou donnés (objectif d'évolution régionale des émissions, objectifs de croissance économique). On peut alors calculer la valeur de α , puis l'évolution proposée des émissions pour chaque pays ΔCO_{2p} par la formule 3.

Précisons également à propos de cette règle que :

- on s'intéresse à l'évolution globale des indicateurs I_p et J_p, chaque pays étant libre de faire évoluer son système énergétique comme bon lui semble, en améliorant l'intensité énergétique I_p ou en modifiant son "mix" d'énergie primaire, donc J_p.
- la règle introduite "pèse" également sur les émissions en fonction de la richesse et du niveau d'émission des pays. On pourrait également proposer une règle du type $\Delta I_p / I_p + \Delta J_p / J_p = \alpha \cdot pib_p + b \cdot I_p J_p$. Nous aurions alors deux inconnues, ce qui supposerait d'introduire une contrainte supplémentaire, donc un choix politique (par exemple, on pourrait se mettre d'accord sur l'évolution maximale acceptable pour le pays le plus sévèrement contraint).
- dans le cas de la règle la plus simple présentée ici, l'utilisation de la position relative de la richesse et du niveau d'émissions de chaque pays sur les segments [pibo-pibm] et [IJo-IJm] conduit cependant à minimiser, par exemple, le poids du terme "richesse" pour un pays dont le pib par habitant est proche de la valeur la plus basse de la région considérée.

sant pas mais pouvant néanmoins fournir une “visibilité” à moyen terme.

6. Enfin, le recours au pib pour la règle d’équité justifierait d’évaluer l’importance du choix de pib en valeur de taux de change (sur la base desquels nous avons par exemple réalisé l’évaluation européenne qui suit) ou de pib à parité de pouvoir d’achat.

**Exemple d’application :
la négociation
d’abattements
différenciés
au sein de l’Union
Européenne**

Nous avons appliqué la règle d’équité proposée ici au cas de l’Union Européenne, en fixant comme objectif global le niveau d’abattement retenu dans la proposition du Conseil déjà évoquée.

Précisons que, ne disposant pas d’une désagrégation par gaz à effet de serre, nous appliquons les taux globaux affichés par la Commission au seul CO2.

Les résultats pour 2010 sont résumés dans le tableau 2 et peuvent être comparés aux propositions du Conseil Européen (colonnes de droite). Les scénarios de croissance retenus sont ceux de l’exercice “European Energy 2020”, scénario “conventional wisdom”.

Nous voyons que les évolutions qui découleraient de la règle que nous proposons sont très directement comparables aux propositions du Conseil pour six pays (Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, Italie et Portugal). Pour le Luxembourg, les propositions du Conseil sont en retrait de nos propositions, mais finalement convergentes sur le fond : les indicateurs bruts de ce pays sont évidemment pénalisés par la struc-

ture de son industrie mais reflètent aussi une politique délibérée d’accès à bon marché aux carburants qui gonfle le bilan énergétique national (approvisionnement des frontaliers).

Pour l’Autriche, la règle “d’équité” autoriserait, dans le cadre d’abattement proposé, une augmentation des émissions, ce qui est assez compréhensible dans la mesure où ce pays est à la fois efficace du point de vue énergétique et peu émetteur. Notre règle ne le contraindrait donc à un effort plus important que si l’objectif global pour l’Union Européenne était plus sévère (-15% par exemple). Le taux affiché par la proposition du Conseil est une proposition autrichienne, volontairement ambitieuse, et qui apparaît ici explicitement comme telle. En fait, 7 pays affichent des valeurs assez divergentes entre, d’une part, les propositions du Conseil et, d’autre part, nos propositions. Il est intéressant d’analyser ces divergences de plus près. Pour un premier groupe de trois pays (Finlande, Belgique et Irlande), nos propositions conduiraient à des réductions sévères d’émissions alors que les propositions du Conseil se révèlent beaucoup plus laxistes (20 à 25 points de différence pour chaque cas, et pour l’Irlande un effet d’affichage très différent puisque dans un cas les émissions augmentent de 15 points, dans l’autre elles baissent de 10). Mais un examen plus détaillé des propositions européennes soulève de sérieuses questions quant à l’évolution programmée pour ces pays : ainsi pour l’Irlande le ratio CO2/habitant se dégraderait (passant de 9 à 10,35); la Finlande, qui est un des

Tableau 2 : Comparaison des engagements de l’Union Européenne et de ceux découlant de la règle proposée.

(Les pays ont été classés par Pib/hab décroissants)

| Pays | PIB/HAB (1000 écus) | Proposition UE Pour 2010 | Modèle |
|-------------|------------------------|-----------------------------|----------|
| Danemark | 17,9 | -25% | -22% |
| Suède | 16,5 | plus 5% | plus 23% |
| Finlande | 15,8 | 0% | -24% |
| Luxembourg | 15,8 | -30% | -57% |
| France | 14,4 | 0% | plus 20% |
| Allemagne | 14 | -25% | -23% |
| Autriche | 13,8 | -25% | plus 7% |
| Pays bas | 13,7 | -10% | -22% |
| Belgique | 13 | -10% | -28% |
| Royaume Uni | 12,9 | -10% | -21% |
| Italie | 11,8 | -7% | -1% |
| Irlande | 11,4 | plus 15% | -10% |
| Espagne | 7,4 | plus 17% | plus 12% |
| Grèce | 4,8 | plus 30% | plus 22% |
| Portugal | 4,4 | plus 40% | plus 50% |
| Europe | 12,4 | -10% | -10% |

pays les plus riches, stabiliserait son ratio CO₂/habitant et afficherait en 2010, avec la Belgique et l'Irlande, un des plus mauvais ratios CO₂/PIB (exception faite du Portugal et de la Grèce, dont la position s'explique par leur plus faible PIB). Des différences de même nature, bien que moins importantes, peuvent être notées pour l'Angleterre et la Hollande. Ces pays, qui ne sont pas et de loin les moins riches de l'Union, participeraient alors assez peu à l'effort commun et se situeraient sur une trajectoire fortement divergente de dégradation de leurs indicateurs par rapport à la moyenne. Si cette situation n'est pas explicable, pour l'un ou l'autre pays, par le fait que nous n'avons pas pu prendre en compte les évolutions différenciées pour les divers gaz à effet de serre, elle risque de poser à terme des difficultés politiques majeures : les dix autres pays de l'Union qui, s'ils mettent en œuvre les propositions du Conseil, présenteront en 2010 des indicateurs CO₂/PIB et CO₂/habitant beaucoup plus bas, ne seront certainement pas prêts à accepter de nouveaux efforts sans contrepartie. Et, pour les cinq pays les plus "laxistes", cette contrepartie pourrait être difficile à accepter...

Restent les cas de la Suède et de la France, pour lesquelles la situation est exactement opposée : la règle d'équité leur autoriserait, dans un cadre d'objectif à -10%, une augmentation confortable des émissions de CO₂ (20%), quand la négociation leur impose une stabilisation. Cette divergence s'explique bien évidemment par le fait que la Suède, comme la France, présentent déjà aujourd'hui les meilleurs ratios de

l'Union en termes d'intensité énergétique et d'émissions de CO₂, même si le ratio CO₂/habitant n'est pas le plus bas en raison de leur niveau de vie élevé. L'enjeu est évident, dans la mesure où la diversification du parc de production d'électricité en France, et la mise en œuvre du moratoire nucléaire en Suède, entraîneraient une forte dégradation du ratio CO₂/Energie Primaire (terme Jp) et contraindraient ces pays, dans le cadre proposé par l'Union, à réaliser des efforts en matière d'efficacité énergétique (terme Ip) beaucoup plus importants que leurs voisins. De fait, les propositions du Conseil amènent la France et la Suède (avec l'Autriche, pour qui il s'agit d'un choix explicite) à afficher en 2010 les valeurs les plus basses d'émissions de CO₂ par habitant et de ratios CO₂/PIB. A titre de comparaison, l'Angleterre présentera en 2010 un niveau d'émission par habitant 1,5 fois plus élevé que la France

(contre 1,6 aujourd'hui) et un ratio CO₂/PIB deux fois plus fort (1,8 aujourd'hui)!

D'une manière générale, la règle que nous proposons conduit à diminuer fortement les écarts entre pays, en termes d'émissions par habitant, par rapport aux propositions européennes : variation de + 2,7 à -1,4 tonnes de CO₂ par rapport à la moyenne de 7,6 tonnes en 2010 pour notre règle, contre +7,3 à -2,3 tonnes de CO₂ par rapport à la moyenne de 7,6 tonnes en 2010 pour les propositions du Conseil (tableau 3).

Conclusions

Il est clair que ce type de proposition n'a aucunement pour ambition d'aboutir à des engagements chiffrés qui devraient s'imposer aux divers pays concernés. D'abord parce qu'elle ne prend en compte que les émissions de CO₂

Tableau 3 :
Emissions par habitant en Europe à l'horizon 2010.

| Pays | Situation | Proposition UE | Modèle |
|-------------|-----------|----------------|--------|
| | 1995 | Pour 2010 | |
| Danemark | 11,8 | 8,9 | 9,3 |
| Suède | 6,4 | 6,7 | 7,9 |
| Finlande | 12,2 | 12,2 | 9,3 |
| Luxembourg | 21,3 | 14,9 | 9,2 |
| France | 6,2 | 6,2 | 7,5 |
| Allemagne | 10,9 | 8,2 | 9,4 |
| Autriche | 7,0 | 5,3 | 7,5 |
| Pays bas | 10,3 | 9,3 | 8,1 |
| Belgique | 11,0 | 9,9 | 7,9 |
| Royaume Uni | 10,0 | 9,0 | 7,9 |
| Italie | 6,8 | 6,3 | 6,8 |
| Irlande | 9,0 | 10,4 | 8,1 |
| Espagne | 5,5 | 6,4 | 6,2 |
| Grèce | 7,4 | 9,6 | 9,0 |
| Portugal | 4,5 | 6,3 | 6,7 |
| Europe | 8,4 | 7,6 | 7,6 |

à l'exclusion des autres gaz à effet de serre. Mais aussi parce que les situations de départ (à la fois en termes de richesse et d'émissions) et les prévisions de croissance ne suffisent pas à décrire la diversité des problèmes rencontrés par les différents pays qui peuvent tous afficher des spécificités propres à justifier des correctifs (géographie, climat, densité de population, structure de l'économie, etc.). Mais d'un autre côté, on est bien conscient que l'introduction de ces paramètres risquerait de faire perdre toute transparence à la proposition et conduire à des discussions sans fin. Il nous semble plus pertinent de se contenter d'un modèle normatif comme celui que nous avons présenté pour en faire une base

de discussion. D'autant qu'à très long terme (une centaine d'années), on ne voit pas pourquoi ce principe d'équité entre les hommes devrait souffrir des exceptions. Chaque pays serait alors amené à justifier vis-à-vis des autres pays d'une même région les écarts entre ses propositions et les résultats d'un tel type de modèle simplifié et permettre ainsi une discussion sur des bases plus claires.

Plus généralement, ce type d'analyse normative nous semble de nature à renforcer la clarté d'un débat international qui apparaît aujourd'hui à bien des acteurs de la négociation et au grand public à la fois comme fluctuant dans ses attendus et opaque dans ses conclusions. ■

La rédaction remercie les lecteurs qui ont bien voulu répondre au questionnaire diffusé avec le numéro de juillet 1996. Global Chance tiendra compte de ces réponses pour la rédaction de ses prochains cahiers.

SOMMAIRES DES NUMÉROS PRÉCÉDENTS

Pourquoi Global Chance

N° 1 L'effet de serre et la taxe sur le carbone Déc. 92
Les réactions à l'appel de Heidelberg

- ◆ Editorial : Pourquoi Global Chance ? par B. Dessus
- ◆ Global Chance et l'effet de serre
- ◆ L'écotaxe, l'effet de serre et le développement, par B. Dessus (paru dans "Le Monde" du 25 Août 1992)
- ◆ Des taxes sur le carbone pour la prévention du risque climatique ? par O. Godard
- ◆ Les réactions de Global Chance à l'appel de Heidelberg :
 - Le texte de l'appel de Heidelberg
 - Les 264 premiers signataires de l'appel d'Heidelberg
 - Les nouveaux inquisiteurs (paru dans libération du 12 juin 1992)
 - Appel aux signataires de l'appel de Heidelberg (Global Chance et Groupe de Vézelay)
 - Appel à la raison pour une solidarité planétaire
 - La réaction des scientifiques présents à Rio
 - Rio contre Heidelberg, par M. Barrère (paru dans "Le Monde" du 17 Juin 1992)
 - L'après Rio : un défi pour les scientifiques, par M. Barrère
 - Diverses réactions en France (extraits)

L'énergie en débat

N° 3 Nucléaire civil et prolifération Mars 1994
Scénarios énergétiques et marges de liberté

- ◆ Editorial : Global Chance fait école, par J.P. Orfeuill
- ◆ L'énergie en débat : Global Chance participe au colloque "Stratégies énergétiques, effet de serre et risque nucléaire" (Sénat, 8 au 10 avril)
- ◆ Nucléaire civil et prolifération, par Jean-Paul Schapira
- ◆ Comparer des scénarios énergétiques pour comprendre les marges de liberté, par Pierre Radanne
- ◆ Réponse d'Y. Lenoir à la critique de son livre "La vérité sur l'effet de serre. Le dossier d'une manipulation planétaire" (La Découverte 1992) publiée par O. Godard dans les Cahiers de Global Chance n°2

Global Chance et le nucléaire

N° 2 Ecologie, environnement et médias Juin 1993
Science, progrès et développement

- ◆ Editorial : Mettre sur la place publique une expertise multiple et contradictoire
- ◆ Courrier des lecteurs : lettre de P.H. Bourrelier
- ◆ Global Chance et le nucléaire
- ◆ Débattre de l'avenir de l'énergie nucléaire
- ◆ Le programme électronucléaire français a-t-il tenu ses promesses ? d'après un texte de J.P. Orfeuill
- ◆ Superphénix et la gestion du plutonium, par Jean-Paul Schapira (paru dans Le Monde du 14 avril 1993)
- ◆ Ecologie, environnement et médias
- ◆ Le risque d'un enfermement intellectuel
- ◆ Autour du livre de Luc Ferry "Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal et l'homme" (Grasset, 1992) :
 - Notes d'humeur, par J.C. Hourcade
 - Eléments de réflexion, par M. Chauvet
- ◆ Autour du livre de Y. Lenoir "La vérité sur l'effet de serre. Le dossier d'une manipulation planétaire" (La Découverte 1992) :
 - Résumé, par J.C. Ray
 - Vérité ou polémique ? par R. Kandel (paru dans La Recherche, avril 1993)
 - Une vérité falsifiée, par O. Godard
- ◆ Autour du livre de P. Roqueplo "Climats sous surveillance. Limites et conditions de l'expertise scientifique" (Economica, 1993) :
 - Préface du livre
 - Climatologues sous surveillance, par R. Kandel
- ◆ Science, progrès et développement
- ◆ Bref compte-rendu de la journée du 8 mai organisée par l'AITEC, Conscience, Global Chance et le SNCS

N° 4 Contributions au débat sur l'énergie Juin 1994
Agriculture, forêts et développement durable

- ◆ Editorial : Sans beaucoup d'illusion par Martine Barrère
- ◆ Contributions au débat national sur l'énergie :
 - "Fuel is beauty small" Assurer les besoins d'énergie de 11 milliards d'hommes sans détruire la planète, par Benjamin Dessus
 - Compte-rendu du colloque "Les stratégies énergétiques entre le risque nucléaire et l'effet de serre" (Sénat, 8 au 10 avril)
 - Mobilité et urbanisme : vers un péage urbain, par Yves Martin
 - Les enjeux de la mobilisation du bois énergie en France, par Carine Barbier et Pierre Radanne
 - Point de vue : une stratégie énergétique de moindre coût pour l'Europe, par Florentin Krause
 - Tchernobyl : halte au chantage article de Benjamin Dessus paru dans le Monde du 17 mai 1994
- ◆ Agriculture, forêts et développement durable :
 - La bioénergie, une composante essentielle du développement planétaire durable ? par Arthur Riedacker

Si l'on parlait climat ?

N° 5 Le débat national énergie & environnement Av. 1995
Les conditions d'une transition vers un développement durable

- ◆ Editorial : Si l'on parlait climat ? (Global Chance)
- ◆ Lettre au Premier Ministre pour une réelle mise en œuvre de la convention sur le risque de changement climatique
- ◆ Réponse du Premier Ministre
- ◆ Le débat national énergie et environnement
 - Une simple façade ? par Martine Barrère
 - Un réel dialogue ; analyse du débat national sur l'énergie, par Pierre Radanne
 - Un rapport controversé ; quelques commentaires sur le rapport Souviron, par Michel Mousel
- ◆ Les conditions d'une transition vers un développement durable
 - Scénarios alternatifs et statut de l'environnement
 - L'environnement contre le développement ? par Benjamin Dessus
 - Brèves réflexions sur l'internalisation des coûts d'environnement, par Philippe Roqueplo
 - Les stratégies des entreprises et l'environnement planétaire, par Arthur Riedacker
 - De l'acceptabilité d'une transition dans les transports, par Jean-Pierre Orfeuill

N° 6 Numéro spécial Février 1996
en hommage à Martine Barrère

- ◆ Editorial, par Catherine Allais et Benjamin Dessus
 - La passion d'une journaliste scientifique, par Jean-François Augereau
 - Chercheurs et citoyens
 - Quelle raison partager ? par Martine Barrère
 - «Une femme de devoir et de caractère», par Hubert Curien
 - Science et conscience, par Thierry Montmerle
 - Spécialistes, politiques, citoyens : un débat insuffisant, par Yves Farges
- ◆ Science, patrimoine commun
 - L'après Rio, par Serge Antoine
 - Pour une science au service de l'humanité, par Léopold Messan Gnininvi
 - Une européenne convaincue, par Michel André
 - Anticiper les enjeux de la recherche, par Pierre Papon
- ◆ Risques et débat démocratique
 - Nucléaire : organiser l'expertise, organiser le débat par Bernard Laponche
 - Les choix très solitaires de l'industrie nucléaire, par Jean-Pierre Morichaud
 - Comment prévoir les tremblements de terre ? par Martine Barrère et Seiya Uyeda
- ◆ Profession journaliste
 - L'affaire de la Soufrière, par Jean-Christophe Sabroux
 - Partager le savoir, par Denise Devèze Berthet
 - Bataille pour une salle d'actualité, par Pierre Virolleaud
 - «Science et politique» : une rubrique à son image, par Dominique Chouchan

Effet de serre : les experts ont-ils changé d'avis ?

N°7 Rapports résumés du Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
Commentaires et analyses **Juillet 1996**

- ◆ Editorial, par Benjamin Dessus
- ◆ Un comité d'experts "intergouvernemental"
 - Le Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution des Climats, par A.Riedacker
- ◆ Etat des connaissances scientifiques
 - Y a-t-il des éléments nouveaux dans le rapport rédigé par le Groupe I de l'IPCC ? interview de Jean Jouzel par Philippe Roqueplo
 - Aspects scientifiques de l'évolution du climat, Résumé à l'intention des décideurs, Groupe de travail I du GIEC
- ◆ Conséquences de l'évolution du climat
 - Le groupe II et les propositions pour le long terme, Interview d'Arthur Riedacker par Benjamin Dessus
 - Analyse scientifique et technique des incidences de l'évolution du climat, adaptation et atténuation, Résumé à l'attention des décideurs, Groupe de travail II du GIEC.
- ◆ Aspects socio-économiques
 - Consensus inespéré ou artefact rhétorique ? par Jean-Charles Hourcade
 - Aspects socio-économiques de l'évolution du climat Résumé à l'attention des décideurs, Groupe de travail III du GIEC.
- ◆ Résumé officiel
 - Synthèse du deuxième rapport d'évaluation du GIEC

L'ASSOCIATION GLOBAL CHANCE

GLOBAL CHANCE est une association de scientifiques qui s'est donnée pour objectif de tirer parti de la prise de conscience des menaces qui pèsent sur l'environnement global ("global change") pour promouvoir les chances d'un développement mondial équilibré.

La situation actuelle comporte des risques de voir se développer des comportements contraires à cet objectif :

- **comportement fataliste, privilégiant le développement de la consommation sans prendre en compte l'environnement,**
- **comportement d'exclusion des pays du Sud du développement pour préserver le mode de vie occidental,**
- **comportement d'intégrisme écologique, sacrifiant l'homme à la nature,**
- **comportement de fuite en avant technologique porteuse de nouvelles nuisances et de nature à renforcer les rapports de domination Nord-Sud.**

Mais la prise de conscience de ces menaces sur l'environnement global peut aussi fournir la chance d'impulser de nouvelles solidarités et de nouvelles actions pour un développement durable.

Pour Global Chance, un tel développement suppose :

- **Le développement réel de l'ensemble des pays du monde dans une perspective humaniste,**
- **Le choix d'une méthode démocratique comme principe supérieur d'action,**
- **Le retour à un équilibre avec la nature, certes différent de celui que nous connaissons aujourd'hui, mais qui n'apparaisse pas comme incompatible avec le développement humain. Ce retour à l'équilibre prendra du temps. Mais après une phase transitoire d'adaptation une telle condition implique de tendre :**
 - **vers des prélèvements globaux mineurs et décroissants de ressources non renouvelables,**
 - **vers des rejets nuls ou mineurs d'éléments non recyclables (sur des durées de l'ordre de quelques générations) dans les processus de la nature.**

Après discussion interne au sein de l'association, Global Chance se propose de mettre les compétences scientifiques de ses membres au service :

- **d'une expertise publique multiple et contradictoire,**
- **de l'identification et de la promotion de réponses collectives nouvelles et positives aux menaces de changement global,**

dans les domaines scientifique et technique, économique et financier, politique et réglementaire, social et culturel, dans un esprit de solidarité Nord Sud, d'humanisme et de démocratie.