

## **Le Premier ministre**

Madame Laurence Tubiana  
35, rue Saint-Dominique  
75007 paris

Paris, le 16 octobre 1997

*Chère Madame,*

*Un large consensus existe dans la communauté internationale pour considérer que les questions d'environnement et de développement sont indissolublement liées et qu'elles sont devenues un enjeu majeur du débat international. Cinq ans après la conférence de Rio, la session extraordinaire de l'assemblée générale des Nations unies a montré que les pays du Sud, estimant que les engagements, notamment financiers, à leur égard n'avaient pas été tenus, étaient réticents à prendre en considération la dimension environnementale.*

*Or la France a les capacités diplomatiques, scientifiques et technologiques, pour contribuer utilement à relancer la dynamique de Rio, ouvrant ainsi une voie nouvelle pour notre politique extérieure, fondée à la fois sur l'exigence de protection de l'environnement et les impératifs de développement durable.*

*Je vous demande donc de renforcer, développer et approfondir la réflexion sur ces domaines, afin d'élaborer des propositions prenant en compte les enjeux stratégiques de ce secteur et ainsi de valoriser nos compétences et nos positions dans les négociations à venir.*

*Il vous appartient de définir les articulations et les modalités d'une mise en œuvre administrative, diplomatique et scientifique de telles orientations, qu'il s'agisse :*

*– du domaine multilatéral : cette réflexion doit inspirer les positions françaises lors des prochaines négociations de conventions ou d'engagements internationaux en vue de la détermination d'axes nouveaux de coopération avec les institutions multilatérales (Banque mondiale, PNUD, OMC, BERD, etc.) ;*

*– du domaine des politiques européennes : la dimension des rapports de l'environnement et du développement doit devenir, en accord avec nos partenaires, un axe majeur de la coopération avec les pays en développement ; le développement durable doit être notamment intégré dans la prochaine renégociation des accords de Lomé ;*

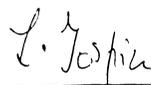
*– du domaine de l'aide bilatérale : à ce niveau, la coopération dans les domaines de la recherche doit utilement compléter les politiques publiques d'aide au développement.*

*Enfin, il conviendra d'intégrer votre démarche dans le cadre de l'approche francophone et de la coopération.*

*Pour ce faire, vous serez placée auprès de mon cabinet, en liaison directe avec Monsieur Jean-Maurice Ripert, conseiller diplomatique et Madame Bettina Laville, conseiller pour l'environnement. Vous travaillerez bien sûr en étroite liaison avec le ministère des Affaires étrangères, en particulier avec le secrétariat d'État à la Coopération, et le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ainsi que le ministère des Finances, de l'Économie et de l'Industrie et les autres administrations.*

*Enfin, vous ne manquerez pas de vous tenir en rapport étroit avec notre représentant à la Commission de développement durable de l'ONU.*

*Je vous prie d'accepter, Chère Madame, l'expression de mes hommages*

A handwritten signature in black ink, reading "L. Jospin". The signature is written in a cursive style with a horizontal line underneath it.

Lionel Jospin

---

## Sommaire

<b>Lettre de mission</b>	<b>3</b>
<b>Le développement durable, un enjeu de coopération internationale</b>	<b>7</b>
Environnement et développement : la conférence de Rio n'a pas tenu ses promesses	<b>7</b>
Nouveau contexte des relations Nord-Sud : conflits et coopération	<b>10</b>
Le développement durable, un opérateur de réforme	<b>17</b>
<b>Les enjeux des négociations internationales sur l'environnement</b>	<b>23</b>
Le changement climatique	<b>24</b>
La Convention sur la diversité biologique	<b>34</b>
La négociation du protocole sur la biosécurité	<b>49</b>
Les forêts	<b>55</b>
Une Convention pour l'Afrique : la desertification	<b>59</b>
Le PNUE et la Commission du développement durable des Nations unies	<b>65</b>
<b>Négociations économiques multilatérales et développement durable</b>	<b>69</b>
L'organisation mondiale du commerce (OMC)	<b>69</b>
Les organisations économiques multilatérales	<b>79</b>
<b>Les conséquences pour les acteurs publics français</b>	<b>85</b>
La nécessité d'une politique nationale de développement durable	<b>85</b>
La politique européenne de développement durable. L'action de la France	<b>94</b>
La politique de coopération bilatérale	<b>105</b>
Principaux outils institutionnels	<b>119</b>

<b>Synthèse des recommandations</b>	<b>133</b>
Les conventions environnementales	<b>133</b>
Les négociations économiques	<b>135</b>
La politique française et européenne	<b>136</b>
Les outils institutionnels	<b>137</b>
<b>Annexes</b>	<b>139</b>
Annexe 1	
<b>Participants au groupe de travail et personnalités consultées</b>	<b>141</b>
Annexe 2	
<b>Liste des abréviations</b>	<b>159</b>
Annexe 3	
<b>Références bibliographiques</b>	<b>161</b>

---

## **Le développement durable, un enjeu de coopération internationale**

### **Environnement et développement : la conférence de Rio n'a pas tenu ses promesses**

La conférence de Rio qui s'est tenue en 1992 constitue une rupture dans la perception des enjeux collectifs par la communauté internationale. C'est en effet la première fois que les risques majeurs de dégradation des ressources naturelles et leurs conséquences : perte de biodiversité, changement climatique, désertification, catastrophes environnementales liées aux polluants industriels, raréfaction des ressources halieutiques, dégradation des sols et épuisement des ressources en eau (faisant entrevoir le risque de pénuries alimentaires) ont été reconnus dans leur ensemble par la communauté des États, au « Nord » comme au « Sud ».

Cette conférence a aussi signifié le retour des questions de développement sur la scène internationale. La décennie 1970 avait ouvert le débat sur le nouvel ordre économique international mené par les pays non alignés, revendiquant le partage des bénéfices de la croissance entre les États de la planète et l'instauration d'un système de régulation plus équitable des échanges internationaux. Les crises financières des années 1980 ont brutalement clôturé cet épisode. Les questions structurelles du développement ont disparu au profit du règlement de la crise de l'endettement et de la remise en ordre des finances publiques via les programmes d'ajustement structurel. La discussion majeure de la communauté internationale a ainsi porté principalement durant cette décennie sur les modalités de la libéralisation des échanges des biens, des services et des capitaux et la généralisation des mécanismes de marché comme régulateurs centraux des économies.

La conférence de Rio se déroule au moment où le « consensus de Washington », élaboré par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, s'impose au plan international : la libéralisation est l'horizon nécessaire et suffisant de politiques économiques qui doivent accompagner et faciliter ce mouvement de globalisation.

La tonalité de la conférence tranche avec ces certitudes. Elle annonce les questionnements actuels sur les risques de la mondialisation économique, en l'absence de règles internationales et d'une autorité mondiale à même de les faire respecter. Les vingt-sept principes de la déclaration finale comme les chapitres de l'Agenda 21 parlent d'un autre développement, respectueux des équilibres écologiques, équitable et permettant effectivement de lutter contre la pauvreté. Ce développement doit se fonder sur la reconnaissance des responsabilités et l'acceptation de règles communes. Les politiques publiques et la coopération internationale ont un rôle central à jouer dans ce domaine.

Depuis Rio l'attention est retombée et, si l'environnement reste une préoccupation majeure, elle est passée au second plan. Ce sont les chocs financiers qui retiennent l'attention. Pourtant, « l'autre crise », selon les termes du président de la Banque mondiale, celle de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement, est en train de s'approfondir.

En 1998 1,3 milliards d'hommes vivent avec moins d'un dollar par jour, ce qui est considéré aujourd'hui, malgré toutes les imperfections des calculs et comptes statistiques, comme le seuil de pauvreté absolue ; 3 milliards se contentent d'un revenu inférieur à deux dollars ; 1,3 milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable, 3 milliards n'ont pas accès à des services de soin. Ces chiffres ne sont pas nouveaux, mais ils témoignent cependant de l'effet limité des croissances rapides qu'ont connues les pays d'Asie de l'Est depuis dix ans, et des risques que font peser les chocs économiques sur des populations vulnérables.

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

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

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

Enfin les émissions de gaz à effet de serre continuent à progresser dans certains pays à des rythmes soutenus et vont obliger à des ajustements importants en termes de modes de production et de consommation ou d'évolution technologique.

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

La perte de biodiversité se caractérise entre autres par la destruction des écosystèmes et la perte des pratiques agricoles. Les causes de la disparition des écosystèmes, des espèces, des ressources naturelles et du stock mondial de diversité génétique sont diffuses et liées à des nombreux secteurs d'activité. L'évaluation de l'érosion des espèces donne lieu à des résultats controversés. Des estimations globales ont montré l'accélération du rythme de destruction actuel, qui serait de mille, voire dix mille fois supérieur au taux historique d'extinction (PNUE, 1995). Si certaines espèces menacées ont été mieux protégées par la Convention CITES (Convention internationale sur le commerce des espèces en danger), la Communauté internationale n'a encore pas résolu le problème de la protection des écosystèmes en l'absence d'instruments économiques et juridiques adaptés à des actions de conservation à grande échelle.

La dégradation de l'environnement comme les effets des crises financières montrent que l'une des questions majeures pour la communauté internationale est celle de la réduction de la pauvreté. Chaque crise financière, chaque catastrophe climatique, chaque dégradation du stock de ressources naturelles a des impacts infiniment plus grands sur les groupes vulnérables que sur le reste de la population, et contribue à l'accroissement de la pauvreté. Tensions sociales, accélération des rythmes de développement technologiques et économiques modifient les équilibres globaux.

Au siècle prochain, le développement durable devra conjuguer le développement social avec une croissance respectueuse des équilibres écologiques.

L'actualité se charge de remettre au centre des questions à traiter par la communauté internationale la gestion collective des risques systémiques, qu'ils soient sociaux, environnementaux ou financiers. Mais l'élaboration de politiques de réduction rapide de la pauvreté et de diminution du rythme de dégradation des ressources naturelles suppose une coordination globale.

## **Nouveau contexte des relations Nord-Sud : conflits et coopération**

Si la notion de développement durable est l'aboutissement dans le champ de l'économie et des institutions d'une préoccupation environnementale montée en puissance au cours des vingt-cinq dernières années, la conférence de Rio de 1992 peut être considérée comme le point de départ d'un vaste marchandage planétaire où s'opposent, sur cette question, arguments et intérêts des pays hautement industrialisés et ceux des pays dits « en développement ».

Dans les trente dernières années, le débat Nord-Sud sur le développement a connu de fortes inflexions : une page a été tournée, celle de la revendication du rééquilibrage économique par l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Paradoxalement, c'est avec la dernière réévaluation du prix du pétrole, intervenue grâce à l'action réussie du cartel des pays pétroliers, que les revendications de revalorisation des prix des matières premières et de contrôle des flux transnationaux de capitaux se sont essouffées.

### **a) Les revendications des pays du Sud**

Les revendications des pays du Sud se sont concentrées sur quatre thèmes liés à la perception nouvelle de l'économie mondiale. L'objet des négociations internationales n'est, en effet, plus essentiellement centré sur les rapports entre États indépendants mais, de façon croissante, sur le règlement de questions collectives, pour lesquelles la Communauté internationale est *de facto* solidaire. Ce qui se négocie aujourd'hui (et qui vaut aussi bien pour les acteurs publics que pour les acteurs privés), ce sont les règles de fonctionnement de l'économie globale. Dans cet ensemble de négociations et de débats, quatre grands thèmes d'opposition Nord-Sud sont aujourd'hui présents de façon récurrente.

---

### **Conflit 1 : hiérarchie des priorités collectives et équité intra-générationnelle**

*Le débat sur les contradictions et les liaisons entre environnement et développement a été largement ouvert à partir de la conférence de Stockholm en 1972. Les pays industrialisés mettaient en avant des préoccupations environnementales entraînant d'importantes contraintes, essentiellement pour*

*d'autres qu'eux-mêmes : la désertification, la déforestation, les menaces de perte de la biodiversité avaient favorisé la création d'espaces de conservation dans les zones riches en biodiversité, c'est-à-dire dans les pays en développement. Ces derniers ont cherché à rééquilibrer les priorités de l'action internationale en faisant accepter leurs besoins de croissance, y compris dans les zones protégées. La sauvegarde de l'environnement ne devait pas obérer leurs perspectives de développement futur, la recherche de l'équité intra-générationnelle étant aussi importante que celle de l'équité inter-générationnelle. Pour les populations pauvres, les ressources naturelles sont souvent le seul capital disponible et, si ces populations sont en situation d'extrême vulnérabilité, elles ne peuvent que décapitaliser pour survivre. Il faut donc laisser un espace à la croissance, même si cette croissance doit être plus efficace et économe en termes de ressources naturelles. L'inflexion des trajectoires en matière de consommation d'énergie (d'efficacité énergétique) ou d'utilisation de l'espace supposent des efforts des acteurs privés et publics et donc des politiques publiques normatives et incitatives.*

*Mais cette inflexion suppose aussi des transferts de technologie, qui ont été un des thèmes récurrents d'affrontement entre les pays développés et les pays en développement depuis Rio.*

*La plupart des pays développés conviennent de la nécessité d'équilibrer dans les priorités de négociation les sujets d'environnement et de développement. On doit cependant reconnaître que les négociations environnementales sur les biens globaux, ont avancé plus vite et avec un contenu plus opérationnel que le débat sur la réduction de la pauvreté, qui reste plus normatif que pratique, comme en témoigne le sort réservé aux recommandations du sommet social de Copenhague.*

---

## **Conflit 2 : dette environnementale et équité internationale**

*Les pays en développement soulignent la responsabilité historique des pays développés dans la dégradation des « biens communs environnementaux ». Cette responsabilité obéit au principe pollueur-payeur : les pays développés ont contracté une dette environnementale et les pays en développement subissent les conséquences de dégradations commises par d'autres. Si les pays développés sont demandeurs de biens d'environnement globaux et souhaitent que les pays du Sud restreignent leur consommation de ressources ou prennent en charge leur protection, ils doivent alors assumer tout ou partie du coût, selon un principe de « demandeur-payeur ». Ce débat*

*a été particulièrement vif sur la question du changement climatique.*

*En effet la Convention sur le climat devait statuer sur la répartition des efforts de chaque pays en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La répartition initiale des droits, comme les critères d'attribution et les règles de fonctionnement des marchés de droits font l'objet de négociations qui ne sont pas encore tranchées. Le protocole de Kyoto légitime de fait l'inégalité dans l'allocation des droits d'émissions puisque les mécanismes d'échange sont fondés sur les droits acquis : les niveaux d'émissions actuels affectés d'un pourcentage de réduction. C'est pourquoi les pays en développement, conduits par l'Inde, ont posé le problème de l'équité dans l'allocation des droits d'émission.*

*Ainsi, à la suite des travaux d'Anil Agarwal, l'Inde suivie par la majorité des pays du Sud, propose de remettre en question le principe d'allocation des droits d'émission aux seuls pays ayant pris des engagements quantifiés. Elle propose des évaluations qui prennent en considération les émissions de gaz par habitant. Selon cette approche, un citoyen américain serait aujourd'hui responsable d'autant d'émissions de gaz que 19 Indiens, 107 Bangladeshis ou 269 Népalais.*

*Cette question de l'équité dans la distribution des droits sur les ressources a été pour l'instant bloquée dans la négociation internationale sur le climat, au profit d'une approche plus pragmatique mais plus discriminante. En effet pour négocier les efforts de réduction, on s'est fondé sur les droits acquis, c'est-à-dire en donnant une prime aux plus pollueurs au détriment des plus vertueux.*

*Le refus d'un critère d'équité dans le domaine des biens communs a eu comme conséquence prévisible **le discrédit de la notion de patrimoine ou de bien commun** environnemental. Les pays en développement ont ainsi jugé que le déséquilibre dans la négociation était trop difficile à corriger et ont en conséquence défendu, dans une autre négociation, celle de la biodiversité, l'idée de patrimoine national, relevant de la souveraineté des États. Les pays en développement ont craint en effet, et parfois à juste titre, que leurs priorités nationales ne soient pas prises en compte.*

*Ce jeu de billard entre les négociations a eu une conséquence majeure : celle d'accréditer l'idée d'appropriation nationale d'un bien jusque-là jugé commun. Cette évolution a été lourde de conséquences pour les autres négociations environnementales. La notion de « bien public international » ou de « bien collectif » fonde en effet la nécessité de coordonner les politiques et de se donner des règles communes. C'est elle qui a guidé les travaux de la Commission Brundtland. « La terre*

*est une, le monde lui ne l'est pas », ainsi commence le rapport de la Commission qui intitule ses trois grands chapitres Common concerns (problèmes communs), Common challenges (défis communs), Common endeavours (actions communes).*

*Refuser l'idée de patrimoine commun affaiblit tout effort de la communauté internationale pour se doter de règles de comportement, ou réduit les incitations à coordonner les politiques et conduit à des comportements de « passer clandestin ».*

*Ainsi à court terme, il semble plus facile d'éviter le débat sur l'équité internationale, mais cette stratégie a un coût élevé à long terme : elle affaiblit la capacité de la communauté internationale à établir et à faire respecter des règles globales.*

---

### **Conflit 3 : transferts de technologie et appropriation**

*Modifier les évolutions des modes de produire et de consommer, selon des trajectoires plus économes en ressources que celles adoptées par le passé par les pays développés, implique souvent des coûts élevés. Les technologies plus efficaces en matière d'utilisation des ressources sont, dans bien des cas, plus onéreuses que des technologies obsolètes et amorties depuis longtemps. Ces nouvelles technologies mises au point par les pays développés sont issues de régimes économiques de croissance fondées sur l'innovation et touchent à des domaines clefs comme la dépollution de l'eau, la gestion des déchets ou l'amélioration de l'efficacité énergétique... Ces technologies englobent des systèmes complets qui ne se limitent pas aux procédés techniques, mais incluent des savoir-faire, des procédures et des méthodes de gestion et d'organisation.*

*La question de la propriété intellectuelle et des brevets protégeant certaines technologies reste un point de conflit entre le Nord et le Sud. Les pays en développement réclament un accès facilité aux technologies faisant l'objet de brevets, notamment par l'octroi de licences et de soutiens financiers. Les pays développés se sont toujours opposés à ces revendications et ont, pour l'instant, essentiellement proposé le financement de la circulation des informations et des échanges d'expertises, dans le cadre de l'aide publique existante.*

*Pour les pays du Sud, la souveraineté nationale est apparue comme une solution défensive, protégeant les ressources nationales contre l'extension des brevets privés sur le vivant, alors en négociation à l'OMC. Le débat était ainsi lié par ricochet aux négociations sur la propriété intellectuelle. L'extension du domaine du brevet aux ressources génétiques tirées de la biodiversité peut donner en effet un avantage discrimi-*

*nant aux entreprises de biotechnologies, presque exclusivement originaires des pays développés.*

*Récemment cependant, des tentatives ont vu le jour, encourageant des investissements privés mettant en œuvre des « écotecnologies ». Cette direction pourrait être développée dans les années à venir, comme l'appui au développement de technologies à partir de procédés tombés dans le domaine public, qui ne sont pas toujours obsolètes, ou de fonds de recherche-développement pour des domaines d'intérêt collectif.*

---

#### **Conflit 4 : une aide au développement additionnelle pour rémunérer les pays du Sud ?**

*Les pays en développement réclament des ressources supplémentaires en termes d'aide publique. Leur argumentation est la suivante : conserver des ressources devenues rares à l'échelle du globe (espaces forestiers, espèces animales ou végétales...) implique généralement un renoncement à l'usage de ces ressources et peut avoir un effet négatif sur le développement économique. Si les pays en développement conservent des ressources d'intérêt global comme la biodiversité, il est légitime que ce service rendu à la communauté internationale soit rémunéré, soit par l'aide publique, soit sous d'autres formes comme, par exemple, le partage des bénéfices de l'exploitation des ressources génétiques.*

*Lors de la conférence de Rio, les pays développés se sont engagés à consentir un effort additionnel en matière d'aide publique au développement pour financer les efforts à fournir en matière d'environnement par les pays du Sud. Les pays du Nord reconnaissaient ainsi que le fardeau en termes d'adaptation était lourd pour les pays du Sud et que leur propre responsabilité était engagée ; d'une part parce qu'ils étaient demandeurs en matière de protection de l'environnement, d'autre part parce qu'ils avaient largement contribué à la dégradation de l'environnement mondial.*

*Il faut bien reconnaître que les promesses faites à Rio n'ont pas été tenues. Le mouvement de réduction de l'aide publique s'est fortement accentué. La plupart des pays développés ne cherchent plus à tenir un discours normatif sur l'objectif de 0,7 % du PNB consacré à l'aide. Au contraire, certains d'entre eux mettent en avant le nécessaire relai de l'aide publique par le financement privé et y voient même une modalité plus efficace et plus pérenne de l'appui à la croissance économique.*

*L'aide publique qui demeure est de plus en plus liée à des conditionnalités, qui sont parfois contradictoires, et que les*

*baillleurs justifient par la défiance croissante des populations vis-à-vis de l'aide publique, soupçonnée de nourrir la corruption et d'être peu efficace. Elle ne représente plus un transfert significatif.*

*Le seul nouveau mécanisme financier multilatéral qui a été lancé est le Fonds pour l'environnement mondial, créé avant Rio à l'initiative de la France et de l'Allemagne, dans un contexte de montée en puissance des initiatives européennes dans le domaine environnemental. Le FEM était doté, à l'origine, de 1,3 milliard de dollars pour la première période (1990-1993) et de 2,2 pour la suivante (1993-1997). Il ne pouvait prétendre répondre aux besoins en financement additionnel, évalués à Rio à 125 milliards de dollars par an pour la partie à la charge de la Communauté internationale, le reste des financements nécessaires à la réalisation de l'Agenda 21 (475 milliards), devant être financés par les pays eux-mêmes.*

*En réalité l'aide publique au développement en provenance des pays de l'OCDE n'a pas dépassé 40 milliards de dollars par an depuis 1990, et est aujourd'hui retombée à moins de 30 milliards. La hausse des financements pour l'environnement est donc pour l'instant restée lettre morte.*

*Les contradictions et les déséquilibres des positions des pays développés ont fait douter les pays en développement du sérieux des engagements de leurs partenaires du Nord, et les évolutions de l'après-Rio n'ont pas infirmé ces inquiétudes. Face à ces signaux jugés négatifs, les pays en développement ont établi des stratégies collectives dans les négociations environnementales ou les sommets des Nations unies, cherchant à faire porter l'essentiel des ajustements sur les pays développés et à obtenir des compensations financières pour leurs efforts. En revanche, malgré des signes récents d'évolution, on peut estimer qu'ils n'ont pas joué leur rôle dans la discussion des règles internationales et se sont cantonnés dans un discours revendicatif.*

*Cette attitude est le fruit conjoint et inévitable des dissensions internes au groupe des pays en développement (réuni sous la bannière des 77) et du refus des pays développés d'accepter une discussion plus globale sur la question du développement. Mais dans une économie mondialisée sujette aux chocs économiques, l'absence d'un système de règles légitimes et partagées maximise les risques.*

---

## b) La libéralisation sert-elle la cause du développement durable ?

Les réponses des pays développés comme des institutions internationales ont sans doute manqué d'une « vision » à long terme. Ces réponses ont en effet pour l'essentiel consisté dans l'apologie du marché comme mécanisme censé régler tous les problèmes d'affectation des ressources. Cette apologie, ce « cantique » selon le mot de J. Stiglitz, aujourd'hui économiste en chef et vice-président de la Banque mondiale, a fortement contribué à promouvoir comme premier bien public international, préférable à tous les autres, la libéralisation interne et internationale des marchés de biens, de services et de capitaux.

Les pays en développement se sont lancés dans la libéralisation de manière inégale. Certains ont mené des politiques commerciales agressives en délaissant les politiques sociales. Même si des réformes étaient à l'évidence nécessaires, le rythme et les modalités de cette libéralisation ont été imposés par un calendrier international très serré et n'ont fait l'objet ni d'une appropriation nationale ni d'un débat interne élargi. Les pays ont été la plupart du temps contraints de s'associer à cette libéralisation, soit par le biais des conditionnalités liées aux prêts d'ajustement structurel, soit par la pression des négociations commerciales multilatérales.

Or la libéralisation des échanges provoque des conflits, à l'intérieur des nations et entre elles, parce qu'elle remet en question les valeurs sociales et les institutions qui en sont les garantes. Les réserves émises par les pays en développement sur le mouvement de mondialisation, qui ont été comprises dans un premier temps comme une résistance aux réformes, trouvent aujourd'hui un écho élargi dans les sociétés des pays de l'OCDE.

Les économistes reconnaissent désormais que le commerce a des implications profondes sur les normes nationales et les règles sociales. Quand le commerce mine les normes – implicites ou explicites – qui régissent les pratiques internes, il devient source de conflit. En effet, pour les sociétés, qu'elles soient riches ou pauvres, la libéralisation du commerce n'apparaît légitime que si la compatibilité entre l'échange et le respect de ces normes est assurée : les conditions de travail, les systèmes de sécurité sociale, les règles légales ont autant d'importance pour les membres d'une société que les produits qu'ils peuvent consommer.

La mondialisation accroît les opportunités de commerce entre des pays de niveaux de développement très différents et met en compétition, pour des biens similaires ou substituables, des nations dont les valeurs, les normes, les institutions et les préférences collectives peuvent être très différentes. Poursuivre le mouvement de libéralisation et d'intégration économique suppose, sous peine de rejet des opinions publiques, que soient pris en compte les équilibres sociaux et écologiques, comme les institutions que se sont données les sociétés.

Le succès de la thématique du développement durable, malgré le flou de la notion, s'explique largement par la perception croissante des risques liés à la mondialisation et des problèmes de plus en plus sensibles de la régulation globale du système économique mondial.

## **Le développement durable, un opérateur de réforme**

Les problématiques de l'environnement et du développement ont longtemps été perçues comme séparées, construites indépendamment, structurées par des institutions, des communautés intellectuelles, des acteurs politiques et économiques très distincts. Dès 1951 cependant, l'Union internationale pour la conservation de la nature publie un rapport précurseur essayant de réconcilier l'économie et l'écologie. Sous d'autres auspices, la conférence de Stockholm voit émerger le concept d'« éco-développement » qui n'aura pas le succès espéré par leurs auteurs, I. Achs et M. Strong. La notion de « soutenabilité », traduite en français par la notion voisine de « durabilité », est finalement consacrée en 1987 par le rapport de la commission mondiale des Nations unies sur l'environnement et le développement présidée par Gro Bruntland. La conférence sur l'environnement et le développement de Rio (1992) officialise la rencontre de ces deux courants d'idées.

Fruit d'une élaboration collective longue, la notion de développement durable reste remarquablement floue au-delà de l'affirmation des deux principes promus par le rapport Bruntland. Ces principes posent la nécessité d'assurer une croissance économique soutenue, mais une croissance qui soit compatible avec la gestion prudente des ressources naturelles et qui assure l'équité intra et inter-générationnelle. En effet, la protection de l'environnement, dit « Gro Harlem Bruntland » dans l'introduction de *Notre avenir commun*, dépend de la lutte contre la pauvreté et contre l'inégalité entre les personnes et entre les nations.

Le principe d'équité inter et intra-générationnelle, suppose une autre approche du développement qui allie efficacité écologique, efficacité économique et progrès social. Cette révolution est encore loin d'être assimilée. De Rio à aujourd'hui, le développement durable a été perçu tantôt comme une notion globale mais floue, tantôt comme un concept ressortissant aux seuls domaines de la protection et de la gestion de l'environnement.

### **a) Développement durable fort ou faible ?**

Le développement durable est aujourd'hui davantage une sorte de cadre de réflexion où se négocient les nouvelles normes en matière de développement économique.

Plusieurs conceptions s'affrontent dans ce champ :

- La « durabilité » faible

La conception de durabilité faible part du principe du maintien ou de la préservation du stock de capital pour les générations futures. Ce stock de capital est composé du capital humain, du capital naturel et du capital manufacturier (équipements productifs). Il faut donc s'assurer que si une des composantes baisse, elle soit compensée par la croissance des deux autres pour que les conditions de la croissance soient respectées. Ainsi pour les tenants de la durabilité faible, toutes les composantes sont substituables, le développement technologique pouvant ainsi parfaitement pallier le manque de capital naturel. En effet, si certaines ressources naturelles sont irremplaçables, la plupart d'entre elles n'ont de valeur que par les services qu'elles rendent (énergie fossile par exemple), elles sont donc remplaçables par d'autres ressources qui produisent le même service. Dès lors les choix doivent être guidés par le souci d'une utilisation optimale des ressources en intégrant le long terme. Les comportements économiques erronés viennent alors d'une conception trop étroite des différentes formes de capitaux ou d'une défaillance du fonctionnement des marchés. En effet, il n'existe pas de mécanisme permettant d'allouer efficacement des ressources dont on appréhende mal la valeur, et les marchés existants sont parfois impuissants à juger de la valeur future de ces ressources. Les tenants de la « durabilité » faible ont particulièrement approfondi l'analyse de la valeur des biens d'environnement et la recherche sur l'amélioration du fonctionnement du marché pour optimiser l'usage des ressources. On retrouve regroupés sous cette bannière ceux qui préfèrent le recours aux instruments économiques plutôt qu'aux normes et à la réglementation pour assurer la durabilité de la croissance.

- La « durabilité » forte

Une seconde tendance récuse le principe de substituabilité parfaite entre les différentes formes de capitaux et affirme la nécessité de conserver un stock de capital naturel critique, qui doit en tout état de cause être transféré aux générations futures. Ce concept de « stock de capital naturel » présuppose un partage entre le naturel et le culturel. Il renvoie à une conception culturelle occidentale de la nature, définie de façon exogène au champ économique et humain.

Des exigences supplémentaires sont aussi formulées qui tiennent à l'idée d'un stock de capital naturel qui devrait demeurer constant au moins dans sa totalité. Ces exigences sont justifiées par la référence à un principe de précaution (lié aux incertitudes des conditions de fonctionnement de la biosphère), au caractère inaliénable des ressources naturelles et à la notion de valeur en soi des êtres naturels et de la biosphère.

Les plus radicaux des tenants de la durabilité forte soulignent la nécessité de donner une limite physique absolue aux prélèvements d'énergie et de matières physiques à l'échelle de la planète. Cette limite physique aux activités humaines modifierait le rythme de croissance des économies, qui serait contrainte par la double nécessité d'une utilisation

efficace des ressources disponibles et d'une consommation à faible contenu matériel.

## b) Le développement durable, un nouveau mode de gouvernance

Ces deux définitions opposées du développement durable, qui relèvent de choix plus moraux que scientifiques, délimitent le champ de la négociation entre utilitaristes et conservationnistes. Devant l'impossibilité de trancher objectivement entre ces conceptions sur la plupart des grands dossiers de l'environnement, l'option du rapport Brundtland prime. Celle-ci se fonde sur l'idée que nous sommes incapables d'optimiser l'usage des ressources pour les générations futures, et qu'il faut préserver la possibilité de choix pour ceux qui viendront après nous. Les générations présentes, incapables de recréer le capital naturel, sont donc comptables de la transmission d'un patrimoine naturel suffisant pour préserver ces choix. Il faut alors choisir des stratégies « sans regret », qui permettent de préserver les choix futurs.

Ces approches commencent à prendre corps dans le débat comme dans les procédures de décisions publiques.

Dès lors, le développement durable ne peut être, selon le rapport Brundtland, le résultat de la somme des connaissances scientifiques sur les interactions hommes-nature, ni le produit des ajustements opérés par des marchés même améliorés. Il est « *affaire d'interprétation, de délibération et de jugements portés par les acteurs* ». Cette conception établit donc la nécessité à la fois de l'équité et de la démocratie, car ni la raison scientifique ni l'omniscience du marché, ni le décideur politique, même éclairé, ne peuvent décider de choix par essence collectifs. Des procédures nouvelles sont donc indispensables à la mise en œuvre du développement durable : en effet les délibérations collectives nécessaires pour définir les choix de développement se déroulent à diverses échelles et associent des multiples acteurs. Les perceptions et les aspirations locales ne sont pas les mêmes que les perceptions et les nécessités globales, même si un jeu d'interactions entre les échelles de débat et de décision est indispensable. Cependant, comme le développement durable ne se décrète pas, mais se négocie, il est indispensable de trouver les médiations adaptées et les lieux appropriés à l'exercice de cette démocratie.

La question des femmes a été évoquée comme un aspect spécifique du développement durable. Elle a fait partie en tant que telle de l'agenda des sommets des Nations unies. Pour sortir d'une approche trop souvent catégorielle, il faut aujourd'hui envisager le problème des femmes sous l'angle de leur capacité à prendre la part qui leur revient à chaque niveau local ou global, du processus de décision. À ce titre, la question des femmes se rapproche de celle de *l'empowerment*, c'est-à-dire de la réalité de la démocratie. La résolution des problèmes d'environnement étant toujours liée à l'implication des principaux intéressés – dont les femmes – dans les actions à entreprendre.

Ainsi le développement durable est autant – ou davantage – un opérateur de réformes, une nouvelle manière de gérer et d'organiser les activités humaines, qu'une référence éthique ou politique. C'est en ce sens qu'il peut être qualifié de nouveau mode de gouvernance.

### **c) La négociation économique du développement durable**

Le développement durable est devenu une notion économique, qui englobe des critères de qualité de la croissance et l'idée que des biens publics ou collectifs sont nécessaires à la viabilité de cette croissance. Une telle notion est-elle favorable à l'équité ? Contribue-t-elle à assurer la sécurité alimentaire, les besoins vitaux en matière de santé, d'éducation, d'eau potable et de logement ? Ménage-t-elle les ressources naturelles de la planète, en respectant un principe de précaution en matière d'exploitation des écosystèmes ?

Répondre à ces questions dans chaque contexte national suppose d'identifier la capacité et les limites des mécanismes de marché, comme celles des institutions et des politiques publiques quand il s'agit de garantir l'existence des biens collectifs précédents. Mais, avec l'intégration croissante des économies, il devient de plus en plus difficile pour les États d'assurer la disponibilité de ces biens sur la base de décisions ou de politiques nationales. La résolution d'une série de problèmes est renvoyée à l'échelle internationale et nécessite une coordination ou une harmonisation des politiques publiques ou des comportements d'acteurs privés.

Cette coordination passe par des règles et des institutions internationales à renforcer ou à construire. En cela le débat sur le développement durable signale le défaut de gouvernance du processus de mondialisation et en esquisse les principes. Il étend également le champ spécifique des biens publics internationaux, car les défaillances de marché ne peuvent plus être palliées ou corrigées exclusivement par des interventions publiques nationales.

### **d) Gouverner la mondialisation sans gouvernement mondial**

Pour que le système global fonctionne sur une base multilatérale agréée, privilégiant les arrangements au lieu des conflits – et la loi ou le consensus plutôt que la force et les décisions unilatérales – il faut (ou il faudra) parvenir, en matière de développement, à des accords et à des règles sur un minimum de normes et de biens communs. Ces accords et ces règles devront être intégrés notamment par les institutions qui régissent le fonctionnement des marchés et leur libéralisation. Une coordination des politiques par ces règles ou une coordination stratégique, lorsque c'est possible, est nécessaire pour garantir la fourniture adéquate des biens publics. Mais pour organiser la coordination encore faut-il déterminer quelles seront les priorités en matière de biens publics. Ces

priorités établies par des procédures qui restent largement à améliorer, constituent en effet l'agenda des négociations internationales effectives.

Or n'existent aujourd'hui ni l'autorité supranationale légitime, ni l'instance démocratique mondiale qui pourraient déterminer quels sont les biens publics internationaux qui feront l'objet d'une action concertée. La « mondialisation politique » est encore à construire. La seule procédure possible est de confronter les préférences nationales et les positions des différents groupes d'acteurs. Les choix doivent faire l'objet d'une négociation et de procédures de légitimation, car il existe une véritable compétition pour faire prévaloir telle ou telle priorité.

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

La définition des biens communs représente donc un enjeu pour les institutions multilatérales, les acteurs privés, les organisations non gouvernementales, ainsi que les gouvernements nationaux. La France doit jouer dans ce processus de réflexion et de négociation un rôle beaucoup plus actif que par le passé. C'est là un nouveau champ où la tradition française de combat pour les valeurs universelles doit s'investir et peut trouver un nouveau souffle. Le Premier ministre Lionel Jospin a, dans différentes interventions publiques, plaidé pour une globalisation des politiques et une régulation économique d'ensemble. À partir d'une doctrine affirmée du développement durable et de la mondialisation, il faut sans doute opérer, notamment au sein de l'appareil d'État, un changement de culture qui permette de participer pleinement au débat majeur du prochain siècle.

L'administration française, mais aussi la communauté nationale des experts et des scientifiques, a dans le passé trop limité la réflexion sur le développement durable aux spécialistes de l'environnement. Dans certains milieux le concept reste perçu comme une idée étrangère, difficilement intégrable à l'approche française du développement, tant au plan interne qu'au plan international. Pourtant, en montrant le lien entre pauvreté, développement et dégradation de l'environnement, le rapport Bruntland avait fourni les outils d'une renégociation d'ensemble du développement économique à l'échelle mondiale. Mais des évolutions se font sentir. Portés d'abord par le ministère de l'Environnement, les concepts du développement durable sont progressivement intégrés dans les réflexions de beaucoup d'administrations : équipement, agriculture, affaires étrangères, économie et finances.

Cette évolution est heureuse et doit être accentuée car dans le champ international, l'inflexion des réflexions sur le développement et l'environnement portent leurs fruits. Fait marquant, ce sont les organisations économiques, en premier lieu la Banque mondiale et, plus récemment l'OCDE, qui proposent de faire du développement durable au sens large, concept importé des organisations « onusiennes », un principe de réorganisation de leurs activités. Il serait paradoxal qu'un gouvernement attaché à maîtriser le processus de mondialisation économique, qui défend l'idée d'un développement social et s'affirme soucieux de gérer les ressources naturelles, soit absent de ce débat.

---

## **Les enjeux des négociations internationales sur l'environnement**

Depuis quelques années la participation de la France aux négociations environnementales a manqué de directions claires et d'un processus de préparation suffisant face à des partenaires, notamment européens, de mieux en mieux préparés. Le nouveau gouvernement a opéré un redressement très sensible, perceptible par l'ensemble de nos partenaires, qui l'ont à plusieurs occasions salué comme un retour de la France vers la place qu'elle avait occupée à Rio. Il faut confirmer ce redressement en se dotant de l'organisation et des moyens intellectuels qui nous permettront d'inscrire ce redressement dans la durée. Le contenu des différentes Conventions internationales sur l'environnement connaît une forte évolution. La négociation porte aujourd'hui, au sein des Conventions sur le climat ou sur la biodiversité, et à l'instar des Conventions sur les déchets ou l'ozone, non seulement sur les engagements que les États doivent prendre en matière d'environnement mais aussi sur les instruments légaux et économiques à mettre en place pour que ces engagements soient tenus. Il serait utile de réfléchir de façon coordonnée à ces instruments, qui touchent aux droits de propriété comme aux conditions de la concurrence. Une doctrine en la matière reste à établir, autant au plan français qu'au plan européen, car les travaux sur ces domaines, menés essentiellement à l'OCDE, ne permettent pas à l'Europe d'affirmer une réflexion indépendante.

Les règles du jeu de ce nouveau champ de la régulation internationale sont aussi importantes que les engagements eux-mêmes. Elles ont en effet des conséquences en matière de modes d'organisation des activités, de compétitivité des économies. Ces négociations sont aussi un lieu où le débat Nord-Sud s'incarne d'une nouvelle manière. Les ressources naturelles, la protection de l'environnement sont devenus des enjeux économiques et remettent sur le tapis la question de l'équité internationale.

Ces négociations posent enfin le problème des institutions collectives capables de gérer les problèmes globaux, d'induire les modifications des comportements individuels et collectifs nécessaires à la

fourniture de ces biens publics et de jeter les bases de la nouvelle gouvernance mondiale.

Faciliter la mise en place d'un socle de règles communes en matière d'environnement et de développement durable suppose une participation active aux travaux des instances multilatérales et une réflexion renouvelée sur ce que devrait être l'architecture des lieux où sont produites les normes nouvelles ; la réflexion doit notamment porter sur la place respective des diverses institutions multilatérales.

## **Le changement climatique**

### **a) Une Convention pour quoi faire ?**

La Convention des Nations unies sur le changement climatique a été adoptée en mai 1992. Elle vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre. La concentration excessive de certains gaz (notamment le CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O) renforce le phénomène naturel de serre qui conserve une grande partie de la chaleur terrestre provoquée par le rayonnement solaire. Les expertises scientifiques aujourd'hui convergentes estiment que le renforcement de cet effet de serre va provoquer un réchauffement du climat de la planète, source de nombreux et importants bouleversements : montée du niveau des mers, accentuation des sécheresses et de la désertification, perturbation des courants marins...

La France a été très active dans la genèse et la négociation de la Convention sur le changement climatique. Elle aussi joué un rôle important dans toutes les conférences des parties qui ont abouti à l'acceptation par les pays développés d'engagements quantitatifs contraignants en matière de réduction des émissions de gaz. La France agit au sein de l'Union européenne comme pour l'ensemble des Conventions environnementales ; elle est solidaire du point de vue des engagements pris définis au sein de l'ensemble européen.

Depuis 1992, La France s'est dotée d'un outil de coordination en créant la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES). La MIES, autrefois placée auprès du ministère de l'Environnement, est aujourd'hui rattachée au Premier ministre. Chargée de préparer le plan national de lutte contre l'effet de serre et d'en suivre l'application, elle coordonne la préparation des négociations et s'appuie sur un large expertise scientifique. L'élaboration du plan français est critique. En effet, les engagements européens signifient pour la France un effort important sur des secteurs difficiles comme les transports ou l'habitat.

Ils signifient aussi une réflexion d'ensemble sur la politique énergétique qui doit être conduite avant de prendre les décisions nécessaires sur le renouvellement des centrales nucléaires, décisions qui interviendront dans les quinze prochaines années.

La phase actuelle de la négociation concerne les modalités de la mise en œuvre du protocole de la Convention, durement négocié à Kyoto en 1997. Ce protocole a fixé pour la première fois les engagements

chiffrés de réduction des émissions par rapport au niveau de 1990 et identifié les mécanismes économiques et juridiques pour la mise en œuvre.

## b) De l'incitation à la contrainte

La conférence de Buenos Aires en 1998 est la première étape de mise en œuvre du protocole de Kyoto. Elle a préparé le programme de travail qui doit conduire à la mise au point des règles de fonctionnement des mécanismes de flexibilité, elle a aussi dressé la liste de tous les points à traiter pour que les engagements quantifiés pris à Kyoto soient tenus. Il faut en effet se doter de mécanismes de surveillance et de contrôle du respect des engagements, fixer des sanctions en cas de défaillance et décider de la place respective des mesures intérieures et des instruments économiques internationaux.

Les deux questions de l'efficacité économique et de l'équité ont été au centre de la négociation de Buenos Aires. De leur résolution dépend l'avenir de la Convention climat et du protocole de Kyoto.

La question de l'efficacité économique s'est traduite par la recherche d'un équilibre entre les mécanismes de marché et les outils des politiques publiques pour tenir les engagements pris à Kyoto. La seconde, celle de l'équité conditionne l'implication des pays en développement dans le processus. Les engagements de réductions d'émissions pris à Kyoto en 1997, qui ne représentent qu'une inflexion de tendance, ne sont pas à la mesure des enjeux du réchauffement. Pour obtenir un résultat significatif, ces engagements devront être relayés par des efforts plus importants. Ces efforts doivent venir des pays développés, mais il est nécessaire d'inclure les pays en développement dans la négociation et d'obtenir leur participation à la discipline collective, puisqu'ils seront à moyen terme les plus gros émetteurs de la planète.

## c) Trois mécanismes de flexibilité pour assurer l'efficacité économique

La question de l'efficacité économique peut s'exprimer comme la recherche d'une réduction à moindre coût des émissions de gaz à effet de serre, en intégrant la dimension temporelle. Elle passe pour partie par l'usage des instruments de marché, ce qui ne signifie pas nécessairement une privatisation du bien commun qu'est l'atmosphère ; c'est, au contraire, l'absence de règles en matière d'émissions qui conduit aujourd'hui à une privatisation de fait. Dans ce contexte, ceux qui polluent le plus s'approprient de facto cette ressource qui devient rare : la capacité de recyclage des gaz à effet de serre. Le bénéfice est privé mais les coûts (le réchauffement climatique) sont sociaux. Les instruments de marché visent ainsi à rendre possible, dans un monde global dépourvu de gouvernement central ou d'une cour de justice environnementale internationale, la réalisation effective des engagements pris par les États nationaux. La dynamique du marché est

ainsi censée garantir d'elle-même (sous certaines conditions) l'application de ces engagements.

Des modèles économiques ont été élaborés pour évaluer les coûts marginaux de réduction des émissions de carbone, les pays les plus émetteurs ou les moins efficaces étant ceux dont les coûts marginaux de réduction sont les plus faibles.

Les modèles font apparaître que ces coûts marginaux sont plus faibles aux États-Unis qu'en Europe occidentale. Un marché de permis limité à l'Union européenne et aux États-Unis conduirait ainsi ces derniers à être vendeurs de permis. Le « *Council of Economic Advisers* » de la Maison-Blanche a estimé le coût de la réduction des émissions sans échange de permis à 125 dollars la tonne aux États-Unis, entre 30 et 50 dollars si les pays d'Europe centrale et orientale participent au marché. En revanche, si les échanges de permis incluaient les pays en développement, le coût marginal tomberait entre 14 et 20 dollars la tonne.

Le Programme des Nations unies pour le développement et la Banque mondiale sont parvenus dans leurs études à des évaluations de coûts de réduction effectivement très faibles. Dans le cas de l'Inde, les réductions obtenues grâce aux technologies de traitement du charbon ou de co-génération industrielle coûteraient environ 3 dollars la tonne, et 27 dollars dans le cas d'opérations de reforestation.

- Le mécanisme des permis transférables est le mécanisme principal proposé dans le cadre du protocole pour mettre à profit ces différences de coûts marginaux et optimiser à court terme l'allocation des ressources. Mais il n'est pas le seul. Deux autres mécanismes de « flexibilité » ouvrant droit à des crédits d'émission sont à l'essai ou en projet : la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre.

- La mise en œuvre conjointe (MOC) est un mécanisme de financement de projets ayant pour objectif premier le stockage de carbone ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il concerne les projets industriels ou forestiers visant à lutter contre l'effet de serre et lancés tout particulièrement par la Russie et les pays d'Europe centrale et orientale. Ces projets permettent de générer des crédits d'émission de gaz utilisables par les investisseurs.

- Le mécanisme de développement propre (MDP) est la réponse aux demandes des pays en développement d'un mécanisme financier qui appuie le développement économique en adoptant des méthodes de production plus « propres ». Contrairement à la mise en œuvre conjointe, qui vise en priorité à lancer des projets de stockage de carbone ou de réduction d'émissions, le MDP s'adresse aux besoins de financement du développement. Le mécanisme génère des crédits d'émission sur la base de projets d'investissement dans un pays en développement. Ces projets, dont la nature reste à préciser et qui sont le fait d'investisseurs publics ou privés, déterminent des réductions d'émissions de gaz par rapport à une situation de référence. Ainsi un projet de centrale à charbon plus propre que la situation de base ou qu'une simple

modernisation des équipements antérieurs (*business as usual*) crée des droits d'émission proportionnels aux économies réalisées. Ces droits peuvent être stockés ou échangés et doivent faire l'objet d'un partage entre l'investisseur étranger et le pays ou le partenaire hôte. Selon le texte du protocole de Kyoto, ce mécanisme donnera lieu au prélèvement d'une taxe, dont l'assiette reste à définir et qui devrait contribuer au financement des coûts d'adaptation des pays en développement au réchauffement climatique.

Ces deux mécanismes (MOC et MDP) sont liés à la réalisation de projets d'investissement et n'ont donc pas la même fongibilité que les permis négociables. Cependant, même si le marché des permis transférables n'inclut pas la totalité des pays émetteurs de gaz à effet de serre, ces trois mécanismes seront fortement liés entre eux, car les entreprises chercheront les meilleures opportunités d'investissement et les coûts les plus favorables de réduction d'émissions. Les coûts de référence des projets et les prix de marché des permis seront établis avec une base commune d'évaluation. Ces deux mécanismes créeront de fait un second marché puisqu'ils donneront lieu à des crédits d'émission échangeables ou susceptibles d'être stockés.

Les pays en développement, restés sur la réserve à Kyoto, se sont investis dans la négociation de la mise en œuvre du protocole à partir de positions et d'intérêts divergents. Le fait le plus important à noter est que leur engagement dans l'effort de limitation des émissions n'est plus un sujet exclu du champ de négociation, même si les discussions sont restées à un stade informel. Cette évolution marque un changement de perspective. Elle implique cependant, comme on a pu l'observer à Buenos Aires, de mener en parallèle la discussion sur l'efficacité économique des mécanismes de flexibilité et le débat sur l'équité, qu'il s'agisse de l'allocation initiale des droits d'émission ou de l'accès aux différents marchés de ces droits. Enfin, ce changement de cap des pays du Sud incite à reconsidérer les engagements quantifiés négociés à Kyoto en vue de jeter les bases d'une discipline globale, par exemple en établissant un objectif de convergence à long terme des émissions par habitant.

#### d) De la demande de compensation à la question de l'équité

La réintroduction des pays en développement dans le jeu global de la négociation marque une évolution importante de leurs positions vis-à-vis des négociations sur les questions globales de l'environnement et, plus généralement, vis-à-vis de l'évolution du système économique international.

Dans les années 1970, les pays en développement, sous l'impulsion de pays comme l'Algérie et Cuba, se sont battus pour obtenir la réduction des inégalités de développement économique. Le principe d'équité recherché, dans une économie mondiale qui leur était durablement défavorable du point de vue de l'évolution des prix de leurs principaux produits d'exportation, se fondait sur l'établissement de

rapports de force entre États. Les pays en développement ont ainsi tenté en 1974 de lancer des négociations globales sur les relations économiques Nord-Sud, notamment pour rechercher des mécanismes de revalorisation des prix des matières premières. Ce sont ces négociations, dont le principe a été refusé par une majorité de pays développés, que l'on désigne sous le vocable de Nouvel Ordre économique international. Le NOEI comptait sur les États et leur intervention autoritaire sur les marchés pour fixer des prix jugés plus équitables.

Ces revendications ont changé de nature après la crise de l'endettement et la chute du mur de Berlin. Désormais les pays en développement comptent moins sur l'intervention des États dans une économie mondialisée. Ils ont vu se restreindre leurs marges de manœuvre, soit du fait de leurs engagements auprès des institutions financières internationales, soit du fait des négociations commerciales multilatérales.

À partir de la conférence de Rio, l'exigence de rééquilibrage économique a fait place à la demande de compensations, les pays en développement considérant que la conservation des biens d'environnement globaux ne faisait pas partie de leurs priorités et pouvait entraver leur croissance économique. La négociation climat est à cet égard significative. Les pays en développement ne s'estiment pas partie prenante de l'effort de réduction et se contentent de demander des compensations sous la forme de crédits spécifiques destinés à financer les pertes qu'ils subiraient du fait du réchauffement climatique ainsi que les évolutions technologiques nécessaires à l'amélioration de leur efficacité énergétique.

En effet les modèles climatiques disponibles semblent indiquer que le réchauffement aurait des conséquences différentes selon les régions du monde. Les régions les plus sévèrement touchées (sécheresses, inondations) se situeraient principalement dans les pays les moins avancés d'Afrique sub-saharienne et d'Asie du Sud. Ces phénomènes entraîneront des coûts d'adaptation qu'il faudra financer.

### e) Équité internationale : la clé de vôûte

Le débat entre les pays en développement a été particulièrement vif à Buenos Aires et a finalement beaucoup progressé. Trois options ont été débattues, incarnées par trois pays : l'Argentine, le Brésil et l'Inde.

- L'Argentine a défendu le principe de l'adhésion volontaire et immédiate au protocole. Cette position se fonde sur une évaluation de la rente attendue de la participation aux mécanismes de flexibilité. En effet si les coûts de réduction des émissions dans les pays en développement sont beaucoup plus bas que dans les pays développés, cet écart crée de véritables opportunités économiques pour les pays du Sud. Mais ces opportunités seront d'autant plus importantes que ces pays seront entrés rapidement dans le marché des permis.

En effet, les besoins du développement d'une part, et les évolutions des technologies d'autre part vont réduire cet écart dans le temps. S'il y a rente, elle est transitoire et s'éteint avec la convergence

des coûts marginaux de réduction des émissions. La rente est maximale à court terme, surtout si peu de pays en développement entrent dans le marché. Cette option de « premier entrant » n'a pas été suivie pour l'instant par les pays en développement.

- Si des pays comme le Brésil partagent cette analyse, ils ont préféré *in fine* défendre l'option du mécanisme de développement propre, c'est-à-dire le financement de projets de développement plus efficaces en matière d'émissions. L'idée brésilienne originale était de créer un fonds destiné à aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique et financé par les pénalités imposées aux pays qui ne respectent pas leurs engagements. Le mécanisme de développement propre tel qu'il est aujourd'hui conçu ne sera pas financé par des pénalités et n'est pas un mécanisme de sanction. Au contraire, il représente une incitation à investir pour les pays développés. Il permet aux pays en développement de ne pas prendre d'engagements quantitatifs ainsi que de bénéficier de nouvelles ressources et de transferts de technologies. Il génère un « second marché » de droits d'émission qui devrait, si les coûts de transaction ne se révèlent pas trop élevés, contribuer à abaisser le prix de référence de la tonne de carbone.

Il intéresse certains pays comme la Chine, le Brésil et les pays africains qui souhaitent, malgré les difficultés, sa mise en œuvre immédiate, car le MDP permettrait de disposer de ressources additionnelles.

- L'Inde défend une troisième option : elle ne rejette pas la participation aux mécanismes de flexibilité, mais elle insiste sur des points qu'elle juge importants :

- Si les pays en développement participent sans attendre à ces mécanismes de flexibilité, ils peuvent être tentés de vendre tout de suite leurs droits d'émission, qui correspondent aux opportunités de réduction les moins coûteuses. Lorsque les besoins de la croissance et l'augmentation de la population conduiront à des augmentations importantes en termes d'émission, ils devront assumer des réductions à des coûts plus élevés. En effet l'Inde part de l'hypothèse que les pays en développement devront tôt ou tard prendre des engagements quantitatifs.

- De plus les experts indiens estiment que l'option du MDP restera financièrement modeste : un pays qui la refuserait affaiblirait inutilement sa position de négociation. Ainsi la pleine utilisation du MDP par les États-Unis pour satisfaire à leurs obligations ne représenterait, selon les estimations du Département d'État américain, qu'environ 1,5 milliard de dollars par an.

- La question soulevée par l'Inde est en fait la principale question à résoudre si on veut que les grands pays en développement prennent des engagements : il s'agit de l'équité dans l'allocation initiale des droits d'émission. Ceux-ci doivent être alloués sur une base équitable négociée, qui doit être examinée avant la définition des règles de fonctionnement des marchés de droits. L'Inde propose ainsi, pour assurer l'équité, de définir des objectifs de convergence à long terme des émissions par habitant, les marchés de droits opérant ensuite pour assurer l'efficacité économique du système.

– Enfin, L’Inde a soulevé le problème de la transition vers des technologies sans carbone, sachant que les coûts d’opportunité de ces technologies sont aujourd’hui très élevés. L’idée pourrait être de fixer un prix plancher pour les transactions de droits d’émission pour intégrer les coûts fixes de la transition technologique, le fonctionnement du marché ne permettant pas à lui seul d’intégrer les coûts à très long terme.

L’exposé de ces trois options amène à conclure que, si l’équité et l’efficacité économique peuvent jouer dans un sens positif et complémentaire pour obtenir les réductions d’émissions nécessaires, les logiques de négociation peuvent bloquer l’adoption de solutions coopératives. C’est le cas des réticences des États-Unis pour internaliser, notamment via les prix de l’énergie et tout particulièrement du carburant, les coûts environnementaux liés aux émissions de CO<sub>2</sub>. De la même façon, l’idée d’une taxe sur l’énergie harmonisée à l’échelle mondiale est inacceptable pour le Congrès américain, qui n’accepte pas davantage l’idée d’une procédure harmonisée d’allocation des permis (mise aux enchères par exemple). Les distorsions de concurrence qui résulteraient du maintien de telles positions entraîneraient des conflits sérieux entre pays.

Certains pays en développement peuvent préférer des solutions de compensation à court terme et retarder la mise en place chez eux de politiques d’amélioration de l’efficacité énergétique.

Enfin les pays de l’Union européenne peuvent bloquer la négociation sur les permis négociables en fonction de leurs intérêts au sein de la bulle européenne, des pays moins efficaces comme l’Allemagne voulant limiter le recours aux permis, d’autres encore remettant en question la répartition des efforts.

---

## **Quotas initiaux et équité**

*Différentes conceptions de l’équité peuvent être envisagées selon les critères adoptés. Aucune théorie cependant ne peut justifier l’approche adoptée dans la négociation du protocole sous l’angle du « grand fathering » c’est-à-dire des droits acquis via les niveaux existants de pollution.*

*Plusieurs critères sont envisagés :*

### **Égalité des « ressources »**

*L’équité de la distribution des droits d’émission devrait être jugée selon sa capacité à rééquilibrer les paniers de ressources (au sens large) détenus par les pays. Ceux-ci seraient libres ensuite d’échanger ces ressources s’ils le souhaitent. Les « ressources » sont aussi bien les technologies, le capital humain que les ressources naturelles.*

### ***Égalité des résultats***

*L'équité peut être appréciée au vu des résultats obtenus par les individus (ou les pays) dans la société (ou dans la négociation internationale). La distribution des droits doit s'effectuer de façon à permettre à tous les pays d'obtenir la même richesse à la fin du processus. L'allocation initiale des droits doit donc tenir compte des capacités des pays à se développer. L'idée de convergence à long terme des niveaux d'émission par habitant s'apparente à cette conception de l'équité.*

### ***Égalité des opportunités***

*Cette approche défend l'idée d'un accès égal de chaque individu aux mêmes opportunités. L'équité de distribution devrait être jugée du point de vue des opportunités de développement offertes aux pays. Selon cette approche, la distribution des droits devrait tenir compte des caractéristiques de chaque pays (climat, géographie...) et de leurs spécialisations économiques (riziculture, production de bois, etc.) qui déterminent leur dépendance structurelle vis-à-vis des émissions de gaz à effet de serre.*

### ***Équité des procédures***

*Ces analyses de l'équité reposent sur une conception procédurale de la justice. Si la procédure qui a conduit à la situation observée est juste, la situation qui en résulte est nécessairement équitable. Si la procédure a été injuste, des corrections sont alors justifiées. Ainsi, les pays en développement qui considèrent que la responsabilité historique des émissions des pays développés est le résultat d'une situation historique d'échange inégal entre le Nord et le Sud, sont fondés à réclamer une attribution de droits qui vienne corriger cette injustice.*

---

## **f) La négociation comporte des enjeux essentiels**

La combinaison et l'équilibre entre l'efficacité économique et écologique et l'équité ne vont pas être trouvés facilement. Les différentes formules concernant l'allocation des droits d'émission ou la répartition des efforts entraînent des gains et des pertes très différenciés selon les pays. Le point d'équilibre devra être trouvé par la négociation.

Les discussions à Buenos Aires n'ont pas permis de trancher sur tous ces points, mais leur examen est inscrit dans un agenda précis. Les trois mécanismes font l'objet de l'élaboration de règles qui seront

décidées simultanément, même si leur lancement pratique sera étalé dans le temps.

De plus, il n'y a pas eu de consensus à Buenos Aires sur les questions concernant la transparence du marché et la gestion du risque, qui peuvent notamment se traduire par la création d'une bourse d'échanges, c'est-à-dire de mécanismes permettant d'afficher les informations sur les permis échangés et de mettre en relation les offres et les demandes. Il n'y a pas eu davantage de consensus sur les questions relatives à la responsabilité partagée entre acheteurs et vendeurs. Cependant, le fait de les examiner précisément montre que le débat sur des instruments économiques mondiaux pour gérer les ressources naturelles est sur le point d'aboutir. Que ce débat pose les problèmes de l'efficacité d'un marché à créer, comme de ses limites, est logique. Il est tout aussi logique, s'agissant de la définition de droits d'usage d'un patrimoine par essence mondiale, que la question de l'équité dans l'allocation de ces droits devienne une question centrale. La question de l'équité et de la justice, quel que soit le principe de référence choisi, fait partie des conditions d'acceptabilité du marché de ces droits d'usage. Elle est donc une composante de la définition des institutions nécessaires au fonctionnement efficace de ces marchés nouveaux.

La négociation climat montre aussi la nécessité de la construction d'institutions adaptées et nouvelles qui doivent trouver leur place dans l'architecture globale du système mondial. D'ores et déjà, on peut anticiper les conflits qui ne manqueront pas de se manifester entre les logiques économiques des négociations environnementales d'une part, commerciales d'autre part. Les débats relatifs aux instruments économiques de la Convention sur le changement climatique sont d'une grande portée.

Ils ouvrent des pistes pour l'intégration des outils économiques dans la gestion des ressources naturelles globales. Dans des domaines voisins, les débats sur la gestion des ressources halieutiques portent sur l'utilisation de quotas de pêche transférables. Des marchés de droits d'exploitation sont à l'étude pour la gestion des forêts tropicales. Enfin, dans le domaine de la biodiversité, on réfléchit à différents outils économiques pour la conservation, soit sous forme de taxes liées à l'accès aux ressources, soit sous forme de contrats entre utilisateurs et détenteurs.

Les pays en développement ne sont entrés dans cette négociation qu'avec une grande réticence. Depuis le sommet de Rio, ils estiment que la priorité donnée à la négociation sur le changement climatique est désavantageuse pour eux. Les pays développés sont pour l'instant les principaux responsables de la concentration des gaz dans l'atmosphère, il faut donc qu'ils assument leurs responsabilités. En outre, les pays du Sud refusent de prendre des options qui vont freiner leur développement économique. L'attitude des pays du Sud s'est donc cantonnée dans des demandes de compensation et d'aides financières accrues. Cependant une évolution se fait sentir et un nombre croissant de pays en développement s'investissent dans la discussion des règles internationales et se mettent en situation de les négocier. Pour certains pays leaders du groupe des 77

(comme l'Inde), il n'est pas question de se cantonner à des demandes de compensation, car cela reviendrait à accepter un recul de leur capacité d'influence. Au-delà, ils perçoivent aujourd'hui la question des biens communs « globaux » comme une nouvelle manière de poser le problème de l'équité internationale, avec peut-être, nécessité oblige, de meilleures chances d'être entendus.

### g) Les perspectives pour la France : entre marché et biens publics

La France a un rôle très important à jouer sur ces questions, car elle défend une perspective intellectuelle et politique équilibrée, attachée à la notion de bien public international, prônant une utilisation raisonnée des instruments de marché sans illusions sur leurs limites et cherchant à promouvoir une réforme et une coordination internationale des politiques domestiques, notamment en matière fiscale. Les perspectives nationales de réforme, faisant une large place à l'écofiscalité, renforceront notre crédibilité internationale. La discussion du plan français de réduction des émissions de gaz à effet de serre préparé par la MIES est cruciale.

En effet, la situation française est très spécifique puisque, grâce à l'énergie nucléaire, nous sommes faiblement émetteurs au regard des autres pays européens. Les efforts de réduction devront donc porter sur des secteurs très atomisés, notamment : les transports routiers, la construction de logements etc. où de gros progrès peuvent être faits, mais qui impliquent la modification de comportements d'acteurs très nombreux. Dans le même temps il faut aussi convaincre les grandes entreprises grosses consommatrices d'énergie. La combinaison des mesures fiscales et réglementaires avec le recours aux permis transférables peut permettre au Gouvernement français d'associer différents types d'acteurs économiques au plan de réduction.

Au plan international, la France doit multiplier les contacts, notamment avec les pays en développement, pour trouver des bases d'accord. Elle peut le faire par la voie diplomatique classique. Elle peut le faire également en mobilisant son expertise technique et scientifique ainsi que les ONG françaises, pour établir des bases de dialogue avec les différentes forces vives des sociétés des pays du Sud. Des débats multiples organisés dans les différentes régions du monde peuvent permettre d'identifier les consensus possibles et les alliances, d'évaluer les divergences, et de construire des éléments de résolution du conflit portant sur la distribution des droits d'émission. La France est particulièrement bien placée au sein de l'Union pour faire progresser le débat sur l'équité internationale en faisant le lien avec les pays en développement.

Il convient en outre, tout en gardant en tête la spécificité de la question du changement climatique, de mener ces négociations sans perdre de vue les interactions avec d'autres négociations, tant au plan des mécanismes envisagés que des alliances politiques au débat sur les nouvelles règles du jeu internationales et pourra jouer un rôle d'influence.

## **La Convention sur la diversité biologique**

### **a) Une Convention pour sauvegarder les espèces**

La genèse de la Convention sur la diversité biologique, souvent appelée Convention biodiversité, se fonde sur le souci de conservation de la nature et de ses ressources, qui doivent être reconnus comme objets de droits opposables aux États, ceux-ci étant responsables de leur protection. L'accord devait rationaliser les diverses Conventions existantes relatives à l'environnement en les ordonnant autour d'un principe directeur, celui du droit de la nature.

Jusque dans les années 70, les diverses Conventions internationales de protection de l'environnement étaient sectorielles. Elles portaient soit sur des espèces, soit sur des espaces délimités. Une des plus anciennes est la Convention baleinière internationale (1946), dont l'objectif était de réglementer la chasse à la baleine pour garantir la conservation et l'accroissement de l'espèce. La CITES, Convention internationale sur le commerce des espèces en danger (1973), a pour objectif le contrôle des espèces menacées par le commerce international. À la préservation des espèces s'ajoute la préservation d'espaces naturels, consistant souvent à geler des territoires ou des biotopes, à l'exclusion de toute activité humaine. La gestion des écosystèmes marins ou terrestres s'est traduite par différents traités. Les premiers parcs naturels sont créés en Afrique en 1933 avec la Convention pour la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel. Vient ensuite la Convention internationale dite de Ramsar (1971) portant sur la protection des zones humides. D'autres accords, comme le traité de 1959 sur l'Antarctique ou les accords sur les pêches, tentent d'aboutir à un système international de gestion des océans.

La Convention biodiversité élargit le champ des approches sectorielles et comprend l'ensemble de la diversité biologique, la variété et la variabilité de tous les organismes vivants sur la planète, ainsi que les complexes écologiques auxquels ils appartiennent. En pratique, la diversité concerne les ressources génétiques, les espèces et les écosystèmes. L'évolution des traités sectoriels vers des Conventions internationales globales engendre la mise en place de mécanismes de coordination et de procédures de clarification : que faut-il protéger et comment ?

La France s'est beaucoup investie dans les réflexions qui ont débouché sur le lancement de la Convention. Active au sein de l'Union internationale pour la conservation de la nature, organisation non gouvernementale internationale qui a été le lieu d'élaboration des grands concepts de la conservation de la biodiversité, la France a cherché à maintenir une ligne de protection des espèces et des écosystèmes à travers les différentes conférences des parties. Attachée à l'idée de patrimoine naturel mondial, la France s'est retrouvée progressivement marginalisée dans sa tentative de faire adopter une liste des espèces ou des écosystèmes importants à protéger pour la biodiversité mondiale. Elle doit aujourd'hui s'investir de façon plus active dans les débats économiques et politiques qui sont au cœur de la Convention.

Les travaux en cours se heurtent à une difficulté majeure. Les pays en développement ont plaidé et obtenu la « nationalisation » des ressources de la biodiversité, qui ne sont plus partie intégrante du patrimoine commun de l'humanité. À ce titre, l'accès aux ressources de la biodiversité, plantes sauvages et ressources génétiques, dépend de l'accord des gouvernements. Aussi la Convention biodiversité est amenée à statuer sur le partage des avantages entre les détenteurs des ressources et les entreprises privées ou publiques qui les exploitent.

## b) De la conservation au développement : enjeux politiques et instruments économiques de la Convention

Les conflits politiques sur les questions d'accès et d'équité cristallisent les oppositions entre pays en développement et pays à haute technologie : les questions posées touchent en fait aux principes de la souveraineté nationale.

Si le rapport Bruntland a affirmé la nécessité de gérer « *les biens communs et les écosystèmes qu'ils renferment* », ce principe général de protection est soumis à des stratégies antagoniques, qui se sont exprimées dès le début de la négociation de la Convention biodiversité en 1992.

Les questions d'accès, de partage économique et d'équité ont été soulevées et se sont cristallisées lors de débats opposant les pays à faibles revenus et ceux qui détiennent la technologie. Les questions d'accès et de protection de l'accès aux ressources génétiques, c'est-à-dire à la matière première du génie génétique, renvoient à l'opposition entre les pays détenteurs de hautes technologies et les pays du Sud. Face à l'industrie, à l'innovation et aux brevets, les États du Sud ont trouvé une parade territoriale. Il est en effet admis que les principaux gisements de ressources génétiques sont à chercher dans les pays du Sud et que les principaux utilisateurs commerciaux de ces ressources sont des industries du Nord.

Avec la Convention, l'accès aux ressources est régi par le principe de la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles et, en particulier, sur leurs ressources génétiques. Le concept de patrimoine universel et de bien collectif disparaît. Les États sont libres de donner ou de vendre leurs ressources génétiques. C'est l'autorité nationale qui donne son consentement préalable à toute recherche, tout prélèvement de ressource. Cependant, les collections établies avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994 font exception à ce principe. Ce point reste très conflictuel, car plusieurs pays du G77 riches en biodiversité souhaitent voir l'ensemble des collections *ex situ* rentrer dans le champ d'application de la Convention.

Les pays de l'OCDE, quant à eux, veillent à ce que ce paragraphe n'ouvre pas la voie à une interprétation rétroactive du texte.

Les mécanismes économiques de la Convention : partage des bénéfices et recherche de procédures.

En l'absence de sanction internationale forte, la conservation de la biodiversité n'est plus une responsabilité commune, mais une « préoccupation » commune (*common concern*). L'effectivité de la Convention est liée à la volonté politique des pays développés de mettre en œuvre cet accord, puisque les pays en développement ne s'acquitteront des nouvelles « obligations » créées par la Convention que si (responsabilité conditionnelle, article 20) les États développés s'acquittent au préalable des leurs, à savoir :

- 1) la prise en charge de la totalité du « coût additionnel » des politiques de conservation pour les PED (partage des charges suivant le principe de responsabilités différenciées, principe classique d'écologie politique) ;
- 2) « le partage juste et équitable des avantages résultant de l'utilisation des ressources génétiques » (qui est une nouvelle façon de prendre en charge les coûts, en les équilibrant par des gains).

C'est donc un système d'échange qui caractérise la Convention : on peut avoir accès à un service (préservation de la biodiversité par les États du Sud, que ce soit par la mise en œuvre de technologies « durables » importées, ou par des savoir-faire traditionnels) contre l'accès aux biotechnologies et à leurs bénéfices, qui apparaît alors comme la rémunération de ce service.

Le partage des avantages peut consister en des transferts financiers dans un cadre bilatéral contractuel ou, dans un cadre multilatéral, par des financements publics. Mais la Convention ne fixe de cadre juridique « type » pour aucune de ces deux formules. Les alinéas 6 et 7 reprennent le mécanisme de coopération traditionnel où les chercheurs donnent un double de leurs prélèvements aux instituts locaux ou nationaux intéressés. En ce sens, la préservation de la biodiversité peut engendrer des coûts ou au contraire créer de la valeur.

L'accès préférentiel aux technologies est l'autre modalité du partage des avantages. Les PED ont obtenu que l'accès aux technologies s'entende aussi de l'accès aux biotechnologies, définies par la Convention comme « *toute application technologique qui utilise des systèmes biologiques, des organismes vivants, ou des dérivés de ceux-ci, pour réaliser ou modifier des produits ou des procédés à usage spécifique* ». L'accès aux technologies est traité dans les articles 16 à 20 de la Convention, qui font l'objet de nombreux conflits Nord-Sud.

Ces règles de partage ont le plus souvent été traitées au cas par cas en l'absence de définitions claires de la biodiversité.

### c) À la recherche de la valeur de la biodiversité

Actuellement, des inventaires et des normes sont en cours de constitution afin de pouvoir attribuer une valeur économique à la biodiversité. Par l'intermédiaire de groupes d'experts sur les aspects économiques de la diversité biologique, l'OCDE mène un travail sur les instruments et les mesures d'incitation susceptibles d'encourager une utilisation durable de la diversité génétique. La question fondamentale de l'homogénéisation des mesures économiques est menée via l'élaboration

d'outils devant permettre d'atteindre, par leur mécanique même, les objectifs qui leur sont assignés.

Cependant, la solution classique de l'attribution de droits de propriété pour pallier les défaillances du marché se heurte à un cas de figure particulier avec la biodiversité, qui se caractérise par le manque d'informations et l'importance des valeurs publiques associées à la diversité. Le *Manuel sur les mesures d'incitation pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité*, publié par l'OCDE en 1998, différencie les mesures incitatives suivant les formes de droits rencontrés.

Le travail de qualification est en cours pour intégrer les droits mal définis, comme ceux qui concernent la propriété collective des ressources génétiques, où l'on s'efforce de définir des normes, des instruments économiques, et des cadres législatif et institutionnel adaptés. Des mesures hybrides, combinant des instruments économique, administratif ou juridique conduisent à proposer l'usage d'une ressource sous conditions : la certification des bois provenant des forêts tropicales s'apparente à ce type de mesure.

L'aptitude à gérer l'interaction entre les activités privées, qui fonctionnent avec des signaux clairs du marché, et les écosystèmes, qui contiennent des éléments dont les valeurs sont marquées par l'incertitude ou mal définies, constitue la toile de fond du travail. Les références à des marchés compétitifs et à l'élaboration de systèmes d'information pertinents sont nécessaires à l'élaboration de justes prix. Elles définissent un champ de régulation économique institutionnelle. Le marché efficace est couplé à une organisation, ce qui conduit au concept de « *market plus* », défini comme la combinaison d'instruments de différentes natures susceptibles de pallier les défaillances de marché.

Les asymétries dans l'accès aux informations, comme la fragilité des institutions et les insuffisances des politiques sont autant d'éléments qui peuvent contribuer à la perte de la diversité génétique. Seule la combinaison d'instruments et la participation des parties prenantes peuvent corriger les défaillances du marché et favoriser la gestion de la diversité.

#### d) Les conflits potentiels entre les accords internationaux (OMC, FAO et Convention biodiversité)

Les négociations de la Convention biodiversité portent aujourd'hui sur les interférences entre le principe de souveraineté nationale et le droit de propriété intellectuelle, tous les pays membres de l'OMC devant se doter d'une législation dans ce dernier domaine. Les pays développés s'efforcent de cantonner la négociation sur la propriété du vivant à l'OMC ou à l'OMPI. Mais les pays en développement, estimant que le rapport de force leur est trop défavorable dans ces instances, continuent de faire pression pour qu'un équilibre soit trouvé entre les instances de négociation. Trois négociations se pour-

suivent en parallèle pour définir le statut juridique des ressources génétiques pour l'agriculture : elles concernent les questions relatives à la propriété intellectuelle à l'OMC, l'engagement international sur les ressources génétiques à la FAO et la Convention sur la biodiversité.

La logique de la négociation OMC, comme la logique de la négociation biodiversité, privilégient la notion d'appropriation privée ou nationale. Les modalités de rémunération dépendent de l'aptitude à décrire, évaluer et délimiter la biodiversité. Elles ne reconnaissent pas aux ressources génétiques le statut de bien public international, notion qui a cependant acquis un plein droit de cité dans d'autres négociations environnementales (ozone, atmosphère, espèces en voie de disparition). On est renvoyé là au problème récurrent de l'architecture du système de régulation globale et de la cohérence entre les différents lieux de la négociation internationale.

---

### **Conflit 1 : les accords de propriété intellectuelle relatifs au commerce (ADPIC) à l'OMC**

*L'accord sur les droits de propriété intellectuelle comprend une série de règles destinées à protéger les droits de propriété intellectuelle contre le pillage et la contrefaçon et à encourager les investissements dans la recherche et l'innovation.*

*Le champ couvert par l'accord de 1995, négocié à partir de la proposition de Dunkel, directeur général du GATT, est très large. Il traite des deux grandes branches de la propriété intellectuelle, les droits d'auteur et la propriété industrielle, ce dernier terme couvrant des notions très différentes allant de l'innovation destinée à résoudre un problème technique à des caractéristiques industrielles ou commerciales comme les modèles, marques ou stipulations géographiques etc. qui donnent une information particulière aux consommateurs. Ont été aussi inclus dans l'accord ADPIC les circuits intégrés et les micro-organismes, les plantes et les variétés de plantes. Ces droits de propriété peuvent prendre la forme de brevets, de marques déposées, de copyrights. L'article 27 traite spécifiquement des brevets en admettant trois exceptions aux règles de base sur la brevetabilité. La première concerne les inventions contraires à l'ordre public ou à la moralité, la deuxième permet d'exclure de la brevetabilité les méthodes diagnostiques, thérapeutiques et chirurgicales, la troisième concerne les animaux et végétaux. Toutefois, tout pays excluant les variétés végétales de la protection par des brevets doit prévoir un système de protection sui generis efficace (article 27.3.b).*

*Avec l'ADPIC, il s'agit de rendre homogène le cadre légal de la protection intellectuelle, en alignant les normes de protection sur les normes les plus élevées. L'essentiel de l'ajustement doit être fait par les pays en développement, même si des divergences existent entre les systèmes de protection des pays développés.*

*La mise en œuvre des accords s'étale sur dix ans de 1996 à 2006 et doit faire l'objet d'un réexamen dans le cadre du programme de travail issu de Marrakech. Comme pour les autres points du programme de travail, la clause de réexamen permet de vérifier la validité des accords et autorise des ajustements. La mise en œuvre de l'accord se déroule en trois temps : depuis janvier 1996, les pays développés appliquent les dispositions de l'accord ; le premier janvier 2000, les pays en développement, sauf les pays les moins avancés, ajustent leur législation afin d'appliquer les accords et en janvier 2006, les pays les moins avancés doivent à leur tour se mettre en conformité avec la loi générale.*

*En contrepartie de ce calendrier serré, les pays développés se sont engagés à fournir une assistance technique et financière aux autres pays.*

### ***L'ADPIC : un accord surtout favorable aux pays à haute technologie***

*L'enjeu des accords sur la propriété intellectuelle revêt une signification particulière si on considère les processus d'innovation actuels. La révolution technologique et la révolution de l'information recréent en effet une forte inégalité entre les pays en développement et les pays développés et vont amener ces derniers à rester essentiellement des acheteurs de technologies. Ces accords ont donc une grande importance par rapport à l'objectif éventuel d'une croissance équilibrée de l'économie mondiale ; ils vont être évalués par les parties du point de vue de la distribution des gains qu'ils engendrent et de leur effet dynamique sur les transferts de technologie vers les pays acheteurs.*

*La philosophie des ADPIC se fonde sur l'idée que les transferts de technologie entre pays ne sont possibles qu'à la condition de fixer des droits de propriété stricts et non contournables. Elle a jusqu'ici été peu contestée au sein des pays développés, qui sont les producteurs d'innovation. L'idée générale de l'accord est de fixer une norme internationale qui représente un minimum de protection ; en matière industrielle, il s'agit d'un brevet d'une durée de vingt ans couvrant les produits comme les procédés. Les gouvernements peuvent néanmoins exclure de la brevetabilité des inventions qui pourraient nuire à l'ordre moral ou à l'ordre public ou porter atteinte à la santé humaine, à l'environnement ou à la vie des*

*plantes et des animaux ; ils doivent pouvoir, en cas de conflit, démontrer le sérieux de ces menaces.*

*Or le niveau « efficace » de la protection intellectuelle est difficile à établir objectivement : c'est affaire de jugement et de confrontation d'intérêts contradictoires, et l'équilibre des gains ou des pertes d'efficacité ne se vérifie qu'à moyen ou long terme, comme l'équilibre entre gains privés et gains sociaux. Dès lors, le choix du niveau de protection correspond à une préférence collective de chaque nation, préférence qui est le produit d'une négociation interne.*

*L'accord ADPIC oblige à une harmonisation des législations sur la base d'une préférence implicite pour l'appropriation privée, qui, dans les pays développés, s'est accompagnée d'une législation de contrôle de la concurrence pour éviter les abus de monopole. Dans beaucoup de pays en développement, où le droit de la concurrence n'existe pas, la mise aux normes internationales du droit de la propriété intellectuelle aura des conséquences négatives et se traduira en termes économiques par une diminution du bien-être.*

*Parce qu'il s'agit d'un accord international, une approche pragmatique est difficile. Ce sont des principes qui sont adoptés et c'est au mécanisme de règlement des différends de trancher, s'il y a conflit, sur les interprétations nationales de ces principes. Ainsi en 1998, le conflit opposant les États-Unis à l'Inde en matière de protection des produits pharmaceutiques et agro-chimiques s'est conclu aux torts de l'Inde, dont la législation interdisait le dépôt de brevets pour les substances utilisables dans l'alimentation ou la fabrication de médicaments. Cependant, il existe un coût de règlement des conflits, y compris un coût politique ; celui-ci pourrait être élevé si les panels de l'OMC rendaient des arbitrages systématiquement défavorables aux intérêts des PED.*

### ***L'ADPIC et la propriété du vivant***

*Les réserves des pays en développement portent également sur l'extension au vivant du système des brevets. Le conseil de l'accord est en train de réexaminer les exceptions possibles à la brevetabilité du vivant pour les plantes et animaux, en dehors des micro-organismes, et de réviser les systèmes de protection des variétés végétales que les pays ont mis en place, soit en étendant le système des brevets aux variétés végétales, soit en créant des systèmes dits « sui generis ».*

*L'extension au vivant du champ des brevets soulève une série de problèmes, au-delà des questions d'éthique et de convictions religieuses.*

*La première question tient à la nature des connaissances collectives mobilisées pour parvenir à une innovation. Dans*

*le domaine de la biodiversité, une partie importante des connaissances est un bien commun et, comme tout bien commun, son usage devrait rationnellement conduire au paiement d'une redevance sous une forme ou une autre pour reconstituer ou améliorer ce capital collectif. Cette question trouve une application particulière dans le domaine du vivant puisque des firmes peuvent déposer un brevet donnant un droit de propriété exclusif sur une partie d'information génétique détenue jusque-là sous une forme collective. C'est le cas des propriétés médicinales des plantes de la pharmacopée traditionnelle de certains peuples ou des améliorations génétiques produites par les pratiques agricoles. La philosophie de l'ADPIC se situe hors de ce cadre si les connaissances sont un bien public. Celui qui dépose un brevet sur la base de connaissances préexistantes ne doit rien aux détenteurs de ces connaissances ; en revanche, il peut bloquer toute adaptation de son innovation par d'autres, quelle que soit la quantité de connaissances collectives qu'il a utilisées pour obtenir l'innovation brevetée. Il peut ainsi jouir pleinement de son droit de monopole. L'équilibre de l'accord à l'OMC est par construction nettement en faveur de l'appropriation privée et a été conçu pour protéger les innovations des entreprises des pays développés par rapport à des concurrents potentiels des pays émergents. Il a donc largement ignoré le caractère de bien commun de la connaissance, notamment dans le domaine du vivant.*

*Cette protection unilatérale conduit à un deuxième problème : en l'absence de codes de concurrence appliqués au plan international, il y a un risque de monopolisation croissante des activités d'innovation biotechnologique, notamment dans le domaine agricole.*

*En ne reconnaissant pas les connaissances acquises et leur nature de bien commun et en favorisant une monopolisation sans contrepoids, les accords ADPIC peuvent être une source d'inefficacité économique importante. Les systèmes de brevets à portée large peuvent conduire à une privatisation croissante des principales ressources génétiques utiles pour l'agriculture : en effet, les gènes brevetés présents dans une plante étendent de facto le brevet à la plante entière, ce qui en interdit l'accès à d'autres utilisateurs, obtenteurs de semences, agriculteurs etc. La concentration des entreprises biotechnologiques fait courir un risque réel de monopolisation de certaines grandes ressources.*

*La France devrait au sein de l'Union défendre une approche plus équilibrée et plus acceptable pour les pays en développement. Il faudrait, d'une part, raisonner en terme d'efficacité globale, notamment du point de vue de la croissance des pays moins développés ; il faudrait, d'autre part, chercher à mettre*

*en cohérence la logique de l'ADPIC avec celles de la Convention biodiversité et de l'engagement international pour les ressources phylogénétiques négocié sous les auspices de la FAO, en clair redonner un espace à la notion de bien public dans la négociation internationale.*

---

## **Conflit 2 : le patrimoine universel (l'engagement international de la FAO)**

*Le seul lieu où est défendue l'idée d'un patrimoine mondial des ressources génétiques essentielles pour l'alimentation est la FAO, au travers de la négociation concernant l'engagement international sur les ressources phylogénétiques. Ce texte tenait pour acquis en 1983 « que les ressources génétiques sont patrimoine commun de l'humanité et qu'en conséquence, elles devraient être accessibles sans aucune restriction ». Surtout, la FAO s'efforçait de faire reconnaître un droit des paysans (farmers' rights), droit à une rémunération pour leur contribution passée, présente et future à la conservation et à la valorisation des ressources phylogénétiques. Il s'agit de reconnaître et rémunérer une activité de sélection qui, si elle appartient à la sphère informelle, n'en produit pas moins de la valeur. La FAO voulait aussi instituer un fonds international qui aurait contribué à cette rémunération par des financements conditionnels (associés à des actions de protection).*

*Ce fonds aurait lui-même fonctionné grâce à un mécanisme équitable de répartition, entre les obtenteurs de variétés et les peuples auprès desquels ces ressources ont été obtenues, des bénéfices tirés de l'exploitation des ressources phylogénétiques. On a pu qualifier ce système de libre accès rémunéré.*

*L'extension de la protection de l'UPOV aux variétés botaniques (c'est-à-dire aux ressources sauvages), en 1991, si elle semblait contrebalancer cette extension de la brevetabilité, préfigurait déjà la remise en cause, par les pays en développement, du principe de libre accès à « leurs » ressources génétiques, d'autant que, simultanément, la Convention UPOV révisée étend les droits de l'obteneur « aux variétés essentiellement dérivées de la variété protégée » et à celles « qui ne se distinguent pas nettement de la variété protégée » (article 14-4).*

*Cette remise en cause s'est exprimée explicitement dans l'enceinte de la FAO, laquelle n'a jamais pu donner corps à son projet de fonds international. Face à des pays industrialisés, comme les États-Unis ou le Canada, qui refusent d'adhérer à l'engagement, les pays en développement, par la voix du G77, demandent en vain que le principe de patrimoine commun de l'humanité soit étendu aux produits des biotechnologies. C'est de cette impasse que le PNUE voudrait essayer*

de sortir la négociation, en proposant une autre façon de répondre à l'extension de la brevetabilité, bientôt qualifiée de pratique de « biopiraterie » au service des industries du Nord.

Les blocages actuels soulignent l'importance que peut revêtir l'engagement en tant que point d'équilibre entre l'OMC et la Convention biodiversité. Certaines ressources essentielles pour la sécurité alimentaire mondiale devraient conserver un statut de bien public et être exclues des mécanismes d'appropriation privée, ce qui n'empêche pas leur usage par le secteur privé.

---

### **Conflit 3 : savoirs indigènes et reconnaissance des formes alternatives d'innovation (Convention biodiversité)**

La reconnaissance de la contribution des savoir-faire traditionnels à la protection et à l'utilisation durable de la biodiversité fait l'objet de l'article 8j de la Convention biodiversité. Celle-ci vise à la protection des savoirs traditionnels et chaque partie, « sous réserve des dispositions nationales, respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales ». Les notions de droits sur les ressources traditionnelles (DRT), droits de protection intellectuelle communautaire (DPIC) ou droits intellectuels communautaires (DIC) sont des réponses à l'accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC). Ces dispositions juridiques cherchent à protéger les ressources locales de la privatisation industrielle par les biotechnologies.

Les DRT mettent notamment l'accent sur l'autodétermination, les droits à la propriété qu'elle soit territoriale, intellectuelle ou culturelle et constituent avec les DPIC un faisceau de droit, auxquels on peut faire appel à des fins de protection ou d'indemnisation. Ces ressources traditionnelles, matérielles ou immatérielles, constituent le fondement d'un système sui generis. L'intégration des dimensions culturelles et biologiques de la biodiversité y est explicitement reconnue. Le droit de la personne est lié aux droits collectifs ou à tout autre dispositif juridique tel que le droit des agriculteurs ou la protection du folklore. Le critère de non contradiction entre la personne et son environnement caractérise le droit traditionnel.

Le fait d'être considéré comme appartenant à la tradition ne dépend donc pas forcément de l'ancienneté d'une pratique ou d'un savoir. Une innovation sera considérée comme traditionnelle si elle n'entre pas en contradiction avec la vision du monde, elle-même susceptible d'évoluer, de la société concernée. Il en sera de même pour un « usage coutumier » qui peut fort bien s'avérer être récent. L'utilisation d'une plante, d'un

*animal, d'une ressource, d'un écosystème ne dépend pas uniquement de considérations d'ordre pragmatique, mais est aussi fortement influencée par des considérations culturelles ou religieuses : il y a imbrication du technologique et du symbolique. Les exemples les plus fréquemment cités appartiennent aux domaines alimentaire et médicinal, où le choix des médicaments et de la nourriture dépend beaucoup – dans toutes les sociétés – des représentations du corps, de la santé et de la maladie et tient compte de la place de l'homme dans l'univers et de ses conceptions physiques et religieuses (cf. les interdits alimentaires).*

*Les pharmacopées « traditionnelles » s'enrichissent de nouveaux remèdes faisant appel, par exemple, à des espèces végétales d'introduction récente. Les industries pharmaceutiques s'appuient sur des savoirs populaires. En agriculture, on constate souvent qu'il y a sélection et utilisation de nouveaux cultivars végétaux ou de nouvelles races animales : le travail de création des obtenteurs paysans est l'exemple le plus fréquemment cité en matière d'innovation traditionnelle. On retrouve ces types de logiques au niveau de l'utilisation de l'espace à des fins de chasse, de cueillette ou d'exploitation agricole (territoires de chasse, forêts sacrées, etc.).*

*Au-delà de leur nécessaire contextualisation, les savoirs et pratiques traditionnels se distinguent aussi des savoirs scientifiques par la façon dont ils sont détenus et la manière dont ils sont transmis. La transmission des savoirs traditionnels, généralement orale, obéit à des règles complexes et revêt des modes difficilement transférables en dehors du contexte culturel correspondant (initiations par exemple).*

*La logique actuelle de la reconnaissance dudit droit de propriété intellectuelle suppose que les communautés locales s'insèrent dans les règles du marché. L'idée de rémunération comme contrepartie d'une « utilité » implique que l'on puisse estimer la valeur d'une ressource et que l'on mette en place des méthodes de reconnaissance du rôle de l'innovation dans la conservation et l'utilisation des ressources. Or même si l'appropriation privée des ressources est une approche étrangère à certains groupes sociaux, les communautés locales, traditionnelles ou autochtones sont de plus en plus présentes dans les économies de marché et cherchent à élaborer des règles nouvelles qui leur soient favorables. L'idée de vie en autarcie n'est plus soutenue par les communautés elles-mêmes. Il s'agit de trouver un système de droits nouveaux qui s'encastre dans les pratiques sociales et permette de rémunérer ou de reconnaître des services qui seraient sinon sous-estimés.*

*La présence des pays en développement et des communautés locales se fait de plus en plus pressante dans les enceintes*

internationales. L'Inde avec le nouveau groupe des Quinze (G-15<sup>(1)</sup>) réclame la reconnaissance des droits sui generis à l'OMC. Ceux qui refusaient de prendre en considération l'environnement dans le commerce et n'avaient toute légitimité au comité de l'OMC pour le commerce et l'environnement (CCE) cherchent désormais à faire reconnaître la diversité des critères environnementaux.

Afin de marquer la complémentarité entre commerce et environnement, le G-15 réclame en même temps l'abandon des subventions à l'exportation des produits agricoles par les pays riches et la préservation des ressources biologiques et du savoir faire des communautés indigènes. Enfin, en ce qui concerne la propriété intellectuelle, les délégués demandent des conditions d'accès justes et équitables. La reconnaissance des savoirs indigènes et la mise en place de mécanismes financiers doivent faciliter les rémunérations. Même les pays de l'Association du Sud de l'Asie (SAARC), qui ne veulent toujours pas aborder les questions jugées non commerciales (travail et environnement), demandent également la reconnaissance des droits sui generis et dénoncent le biopiratage.

Le débat s'est déplacé de la notion d'appropriation ou de libre accès à celle de définition de droits de propriété spécifiques aux usagers et s'est notamment élargi à la reconnaissance des savoirs collectifs. Il est cependant clair que les règles du brevet comme celles du droit d'obtention végétale, harmonisent l'ensemble par le « haut » en suivant des logiques contraignantes (licences d'utilisation etc.), ce qui est loin d'être le cas pour les droits traditionnels. Des groupes de travail consultatifs, souvent très techniques et juridiques et en amont des applications, délimitent ainsi les configurations juridiques à venir.

Par ailleurs, un mécanisme de centre d'échange (MCE) promeut la coopération technique et scientifique. Il s'agit, pour chaque pays, de faire connaître ses ressources, de donner les informations techniques relatives aux savoirs traditionnels des communautés locales ou aux technologies afin de favoriser dialogue et échanges. Faire connaître les tenants et aboutissants des approches actuelles, élaborer des positions consensuelles afin de participer en amont aux prises de décision semble être une des voies tracées. A minima, il s'agit de construire une vitrine des actions en cours et de valoriser les actions déjà menées sur la biodiversité.

---

(1) Les dix-sept membres du G-15 sont l'Algérie, l'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, la Jamaïque, la Malaisie, le Mexique, le Nigeria, le Pérou, le Sénégal, le Sri Lanka, le Venezuela et le Zimbabwe.

## e) Les perspectives pour la France de la négociation de la Convention biodiversité

La France doit agir à différents niveaux en négociant la Convention biodiversité. Les lieux de décision ne sont pas séparés et il est important de comprendre comment une position défendue à l'OMC peut concerner la Convention biodiversité. Pour suivre et faire évoluer cette architecture générale, certaines perspectives d'action peuvent être dessinées :

- **Renforcer notre action au sein de l'engagement international de la FAO sur les ressources phylogénétiques** en y assurant une participation à haut niveau. Des pays comme le Danemark, la Norvège ou la Pologne ont exprimé des positions favorables à la constitution d'un fonds international, alimenté régulièrement et de façon contraignante par une fraction des bénéfices de l'activité semencière. Ce fonds serait utilisé en faveur d'un objectif général de sécurité alimentaire d'une part, et comme « caisse de redistribution » d'autre part, en faveur des pays dont sont originaires les ressources exploitées. Certes, les pays favorables à ce fonds ne pèsent pas d'un grand poids sur le plan politique. Cependant, on peut faire état de la prise de position de l'Association internationale des sélectionneurs (ASSINSEL), qui a proposé que les détenteurs de brevets limitent la circulation des ressources génétiques et contribuent – mais volontairement et non de façon contrainte – à alimenter un fonds *ad hoc*.

On retrouve ici une conclusion précédente : pour qu'il y ait partage des avantages financiers, il faut qu'existent des bénéfices et que les inventions soient protégées. Cependant, on pourrait s'inscrire dans le projet de la FAO et prévoir que l'exclusivité commerciale ne s'étende pas aux inventions qui utilisent pour d'autres applications, l'information contenue dans un premier brevet.

- **Impulser une réflexion conjointe sur le statut des ressources génétiques** et les moyens de reconnaître, par des instruments économiques adaptés, le travail de conservation et de gestion de la diversité génétique réalisé par les agriculteurs ou les communautés locales, travail qui bénéficie à la collectivité internationale. Puisque la protection de la biodiversité par les pays en développement constitue en quelque sorte une « assurance-risque », qui prémunit les industries biotechnologiques contre une perte de « capital » potentiel à valoriser, il y a peut-être place pour une « nouvelle » catégorie de droits de propriété, qui seraient distincts des brevets commerciaux traditionnels et permettraient de partager les coûts et les bénéfices, sans attendre que les ADPIC trouvent leur formulation définitive.

Le schéma général suivant pourrait être étudié, dans un cadre général où on reconnaîtrait les « brevets » sur les produits et processus biotechnologiques :

– rétribution des pays en développement, en leur donnant une part des revenus de la vente des produits issus de leurs ressources. Ce « retour sur investissement » pour les PED serait déterminé de façon ouverte : il durerait tant que le produit est commercialisé et génère un flux de revenus. Il ne s'agit pas d'instituer un système d'assistance directe. Les firmes

auraient un rôle coopératif tant que l'invention est protégée et que ses produits sont vendus ;

– un fonds multilatéral compléterait ce mécanisme pour ouvrir aux pays en développement l'accès à une liste donnée de produits (qui seraient inaccessibles sans aide financière du fait du droit des brevets). Ce fonds devrait être abondé par des contributions des pays parties à l'accord. Un système contraignant comme celui institué par le protocole de Montréal (en fonction des contributions des pays aux Nations unies) pourrait être utilisé.

Ce mécanisme resterait très protecteur de la propriété intellectuelle. On ne pourra utilement généraliser le recours à des contrats bilatéraux entre entreprises et pays en développement que si la négociation de ces accords est enserrée dans des règles multilatérales préalablement établies. Le cadre bilatéral ne peut en effet donner lieu à un accord équitable que si le rapport de forces entre les deux parties est équilibré. Il faut de toute façon que ces contrats prévoient une gestion des ressources à court-moyen terme, que des clauses stipulent expressément que l'utilisation durable des ressources génétiques fait partie du contrat, et que les royalties perçues par le « pays dont la ressource est originaire » soient investies dans la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité de ce pays.

Cependant, si les entreprises de biotechnologies estiment que les clauses de tels contrats leur sont trop défavorables, il est possible qu'elles préfèrent enrichir leur « pool » d'informations génétiques en poursuivant leur concentration. L'accès à de nouvelles banques de gènes représente en effet un substitut moins coûteux que la bioprospection, dont les résultats sont aléatoires. Les entreprises pharmaceutiques, en particulier, peuvent préférer élargir leur accès aux collections *ex situ* : elles peuvent ainsi cibler leur recherche sur des ressources dont le principe actif est déjà connu. Cette évolution n'est pas à négliger car les pratiques de concurrence dans le séquençage du génome sont courantes.

• **Faciliter les transferts de technologies en s'appuyant sur le système de recherche scientifique français**, afin de faciliter les transferts de technologies vers le Sud et entre les pays du Sud, en conservant un statut public à des ressources génétiques essentielles pour l'alimentation.

L'enjeu actuel autour des savoirs traditionnels est important et largement médiatisé : nous sommes actuellement, depuis 1995 et jusqu'en 2004, dans la décennie internationale des populations autochtones, série de manifestations organisée par les Nations unies et sa Commission des Droits de l'homme. La réponse apportée à la conférence des parties de Bratislava (COP IV) en 1998 par la création d'un groupe « *ad hoc openended* » ne répond qu'à la nécessité de faire remonter jusqu'à la Convention les revendications des populations et communautés autochtones. Mais elle ne propose pas une réflexion plus vaste sur le lien entre diversité biologique et diversité des cultures humaines. Un colloque international pourrait être organisé sur ce thème dans le courant de l'année 2000.

La position française au sein du réseau francophone, les relations étroites que nous entretenons avec les pays du Sud, l'existence

des DOM-TOM (comme la Guyane, où l'articulation entre les revendications des communautés amérindiennes et les politiques de conservation de la biodiversité sont un problème d'actualité) donnent à notre pays une vocation spéciale. Notre expérience ancienne en ce qui concerne la promotion et la protection des produits de terroir, les réflexions originales en matière de « patrimoine naturel » (en liaison notamment avec les parcs naturels régionaux) pourraient utilement servir de catalyseur à une réflexion internationale sur les rapports nature/culture et faire progresser les travaux autour de l'article 8 J.

- **Favoriser l'émergence d'un faisceau de droits** en impulsant une réflexion sur le contenu des concepts et notions maniés par la Convention, tels qu'ils ont été présentés ci-dessus. On pourrait également travailler sur l'évaluation de la pertinence des savoirs et pratiques populaires en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité, sur la question du maintien, de la transmission et du transfert de ces savoirs, et sur les questions juridiques et économiques ardues concernant notamment l'application à ces savoirs des outils actuels de protection de la propriété intellectuelle et industrielle, en accord avec l'objectif de « partage équitable des bénéfices ».

- **Engager une réflexion plus large sur l'appropriation privée des ressources génétiques.** Ces propositions ne suffiront pas à traiter le problème des risques de monopolisation des ressources génétiques. Les évolutions technologiques ont fait du séquençage du génome une opération technique à grande échelle. Cette évolution accélère les prises de brevets sur le matériel génétique identifié. Si des freins ont été mis par la communauté scientifique et certains États à la brevetabilité du génome humain, il n'en va pas de même pour la génétique végétale et animale. De plus, la communauté de patrimoine génétique entre les espèces rend floues les distinctions sur l'appropriation. Face aux dangers de monopolisation par quelques firmes des gènes clés pour l'alimentation humaine, plusieurs pistes de réflexion sont possibles.

- 1) Aménager le droit du brevet en élargissant son champ (droit au secret, etc.), mais en raccourcissant fortement sa durée pour, d'une part, continuer à offrir une protection forte aux entreprises, mais dans le même temps ne pas bloquer les recherches et les innovations ultérieures pour des usages qui ne pourront être rémunérés par le marché. La durée du brevet large pourrait ainsi passer à cinq ans, ce qui, d'après les entreprises elles-mêmes suffirait à l'exploitation commerciale. Au-delà, les gènes retomberaient dans le domaine public ou feraient l'objet de licences obligatoires.

- 2) Considérer la définition d'un patrimoine génétique non « appropriable » et constituer une concertation permanente au plan international : « un sommet du génome » entre grandes entreprises, pouvoirs publics, instituts de recherche, associations qui pourrait débattre du statut des gènes identifiés et, dans certains cas, de gènes considérés comme utiles pour l'humanité et décider d'en confier « la propriété » à des institutions publiques internationales qui devraient délivrer automatiquement des licences d'exploitation.

## **La négociation du protocole sur la biosécurité**

La négociation pour l'établissement d'un protocole sur la biosécurité en matière de mouvement transfrontalier a été entamée depuis trois ans sur la base d'un mandat élaboré dans la décision II/5 de la conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique. Des négociations se sont tenues depuis juillet 1996 en vue d'élaborer un texte international, juridiquement contraignant, centré principalement sur les mouvements transfrontaliers d'organismes vivants modifiés et définissant dans ce contexte le champ d'application et les modalités « d'accords préalables en connaissance de cause » (AIA, *Advanced Informed Agreement*). Ce protocole est le premier texte qui devait comporter des mesures d'application contraignantes dans le cadre de la Convention biodiversité.

Lors de la conférence des parties de Djakarta (novembre 1995), la France a joué un rôle très actif dans la définition du mandat du groupe de travail à composition non limitée qui s'est réuni depuis 1996.

Six réunions ont été organisées, y compris celle de Carthagène en février dernier, qui constituait la phase finale du processus de négociation. Elle a permis d'élaborer un projet de compromis qui a reçu le soutien de la quasi totalité des pays. Six pays cependant, fédérés dans un groupe de négociation dit « de Miami » (Canada, États-Unis, Australie, Argentine, Chili, Uruguay) se sont opposés au compromis et ont fait échouer l'accord.

Les pays participants se sont séparés en décidant de suspendre la conférence des parties, qui devait normalement adopter le texte du protocole. Cet « échec » de Carthagène doit être analysé dans la double perspective de la poursuite des négociations sur la biosécurité et des prochaines négociations commerciales.

### **a) Un protocole charnière entre pays en développement et pays à haute technologie : point d'équilibre entre règles commerciales et règles environnementales**

La négociation de Carthagène est la première négociation où la question de la hiérarchie des normes entre environnement et commerce est sérieusement posée. C'est en effet, avec le protocole de Kyoto, la première fois que les dispositions d'un accord environnemental ont des conséquences économiques prévisibles et, surtout, très significatives. D'autres Conventions où le problème de la compatibilité entre normes environnementales et règles commerciales s'est posé, ont aussi été le théâtre d'affrontements entre l'Europe et les États-Unis, l'Union européenne refusant d'établir une hiérarchie entre les normes définies dans les accords environnementaux et les règles commerciales, et les États-Unis souhaitant instituer une prééminence explicite des règles de l'OMC. Un compromis, insatisfaisant, a cependant été trouvé dans le cadre de l'accord sur les produits industriels dangereux (PIC).

À Carthagène, les pays en développement ont accepté de nombreux compromis par rapport à leur texte initial, car ils souhaitaient un texte commun dans le cadre de la Convention biodiversité, plutôt qu'un transfert du sujet à l'OMC. Ces pays, en préférant une négociation, même difficile, de règles internationales, montrent une évolution de leurs positions de négociation, notamment sous l'impulsion du Brésil, de l'Inde et de l'Éthiopie.

Cette évolution est sensible dans d'autres négociations environnementales. Certains pays du groupe des 77 poussent en effet leurs alliés à abandonner leurs positions traditionnelles de demande de compensation, pour insister sur la nécessité de participer à l'élaboration des règles internationales. Il faut tenir compte de cette évolution des pays en développement ; ceux-ci se trouvent ainsi plus proches des positions européennes, qui visent à l'établissement d'un corps de règles négociées dans le cadre des accords environnementaux. Ce soutien des pays en développement peut être un levier utile face à une position américaine défendant essentiellement l'option de la jurisprudence, c'est-à-dire renvoyant aux procédures du règlement des différends à l'OMC.

L'accord manifesté à Carthagène par cent cinquante pays change les points de clivage entre pays en développement et pays industrialisés. Jusque-là, l'ensemble des négociations sur la biodiversité était surdéterminé par un conflit idéologique marqué entre les pays dits détenteurs des ressources techniques de l'innovation contre les détenteurs des ressources naturelles. Cette dichotomie a engendré une opposition forte entre partisans des règles de l'OMC et partisans des règles de la biodiversité. La recomposition de Carthagène inaugure une nouvelle dynamique dans les négociations, qui permettrait de coordonner et d'élaborer des contre-pouvoirs.

L'Union européenne a réussi à jouer un rôle clé pour rechercher un compromis, dans le cadre de son mandat de négociation. Ce succès autour des positions consolidées de l'Union est largement dû à une cohésion et à une coordination forte de la Commission et des États membres, en particulier la France, le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche, qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour arriver à ce résultat.

Faute d'un accord la négociation a été renvoyée à une nouvelle session qui a eu lieu à Montréal, en janvier 2000, après la conférence de Seattle consacrée à l'agenda des négociations commerciales multilatérales. Le choix de cette date était stratégique. Les pays du groupe de Miami étaient en effet favorables à la saisine, par l'OMC, de la question des biotechnologies. Un groupe de travail à l'OMC sur les OGM aurait permis de traiter des règles commerciales concernant ces produits spécifiques, en dehors d'un cadre environnemental. L'échec des négociations à Seattle et le refus de créer un tel groupe de travail a finalement favorisé la conclusion d'un accord.

## b) La signification de l'accord de Montréal

Contre toute attente en effet, un accord international pour réglementer la circulation des OGM (plus particulièrement des organismes vivants modifiés) a été conclu à Montréal, quelques semaines après la tentative avortée de lancer un groupe sur les biotechnologies au sein de l'OMC. Cet accord représente une grande avancée pour la biosécurité mais aussi plus globalement pour la construction du système de normes internationales en matière d'environnement. Avec la négociation de ce protocole, la communauté internationale donne en effet une portée juridique à la Convention biodiversité comme elle l'a fait à Kyoto pour la Convention climat : les principes définis lors du sommet de la Terre commencent à se traduire dans la gestion de la planète. C'est cette fois la précaution et la responsabilité qui sont au centre du protocole de la biosécurité plutôt que le principe pollueur payeur. Le protocole crée d'abord les conditions de la décision publique, celle de l'information en organisant une base de données internationale, un panorama des disséminations dans la nature des organismes génétiquement modifiés. Le point clé du protocole est en effet la notion de consentement dûment informé, c'est-à-dire l'exigence pour un État souverain de statuer en connaissance de cause sur les risques ou les avantages qu'il escompte de l'importation d'OGM. Cette décision publique informée suppose plusieurs conditions dont notamment celle de pouvoir statuer en l'absence de certitude scientifique ou en cas de controverse. C'est l'essence de l'idée de précaution qui ne signifie pas s'abstenir d'agir mais qui suppose au contraire en situation d'incertitude de trouver les procédures adéquates de la prise de décision.

C'est en effet la capacité des accords environnementaux à définir des normes influant sur le commerce au nom d'objectifs de protection de l'environnement jugés aussi valides que la libéralisation des échanges qui était en jeu. Qu'aurait signifié un échec du protocole biosécurité à Montréal ? Tout d'abord, l'aveu que l'OMC malgré toutes les difficultés et les contestations, devait être instituée comme la référence ultime, la cour de justice économique arbitrant entre les différents objectifs de politiques publiques, mesurés à l'aune des distorsions au commerce. Ensuite la reconnaissance de la subordination entre deux biens publics internationaux, l'environnement, en l'occurrence la biodiversité, devant s'effacer devant l'impératif d'unification du marché mondial.

Le premier enseignement de la négociation du protocole sur la biosécurité est l'émergence d'un réel *leadership* européen sur les questions globales. Le second est les potentialités des alliances entre l'Europe et les pays en développement dans le jeu d'élaboration du système de règles mondiales.

Pour les pays en développement la négociation revêt plusieurs significations. Tout d'abord ils s'affirment comme des partenaires actifs de l'élaboration des règles internationales. Mais leur participation à ce processus reste marqué par la priorité qu'ils entendent donner à la notion de souveraineté nationale. L'idée que les accords multilatéraux d'environnement sont des accords cruciaux pour l'architecture du système n'est pas

encore passée pour la plupart des grands pays pour qui le problème de gouvernance mondiale est moins important que le respect de prérogatives des États souverains. Pour l'Europe il est crucial de combler ce fossé avec eux.

Enfin il faut noter l'évolution des procédures de négociation qui ont fait de ce protocole sans doute un modèle du genre en matière de transparence. Les négociations ont été pour la plupart des travaux ouverts aux ONG et se sont déroulées sous l'œil de la presse. La procédure imaginée par le président de la conférence, a permis une négociation efficace (un porte-parole par groupe) et transparente puisque tous les délégués pouvaient assister à la négociation. Les réunions fermées ont été extrêmement limitées et ont été cantonnées à la dernière nuit. Cette procédure répond à la demande croissante de transparence et de démocratisation des négociations qui a été exprimée par les pays en développement lors de la réunion de Seattle et relayée par les ONG.

La négociation de ce protocole donne aujourd'hui une consistance à la convention biodiversité qu'elle n'avait pas jusque-là atteinte. Elle devient aujourd'hui aux côtés de la convention sur le changement climatique une convention majeure pouvant mettre en place les instruments juridiques et économiques à même de modifier les comportements publics et privés pour mieux conserver et gérer la biodiversité.

À ce titre les négociations sur les autres volets, droits de propriété intellectuelle et partage des avantages de l'exploitation de la biodiversité vont, si on aboutit à un accord, renforcer le statut et la portée de la convention. Il serait dans ce cadre utile de réfléchir au rattachement de plusieurs volets des négociations environnementales qui sont enlisés aujourd'hui. C'est notamment le cas des forêts, où la structure de négociation sous forme de groupe de travail intergouvernemental se révèle inefficace. La négociation d'un protocole d'accord sous le chapeau des principes de la convention redonnerait une perspective à l'ensemble. Une accélération du processus est d'autant plus nécessaire que les négociations à l'OMC sur le secteur des forêts peuvent aboutir si un équilibre n'est pas trouvé avec les principes environnementaux à une libéralisation sans conditions. Comme dans le cas des biotechnologies il faut élaborer les modalités d'application des principes environnementaux dans le secteur des forêts dans les instances environnementales, pour donner une référence, encadrer la négociation commerciale.

De même l'engagement sur les ressources phytogénétiques négocié sous les auspices de la FAO doit être rattaché à la Convention pour renforcer la cohérence entre les instruments économiques et juridiques permettant d'assurer un principe d'équité dans le partage des ressources et la rémunération des services rendus à la collectivité par les actions de gestion durable et de protection de la biodiversité.

L'effet systémique recherché dans ce processus d'élaboration des normes et des outils de mise en œuvre doit permettre par la base et de façon pragmatique d'aborder les questions d'architecture du système de régulation économique : il faut en effet trouver un équilibre entre la

libéralisation des échanges négociée notamment, mais pas exclusivement, à l'OMC et la fourniture d'autres biens publics internationaux ou locaux dans le domaine de l'environnement ou de la santé.

### c) Le contenu de l'accord de Montréal et les perspectives

1) La reconnaissance du principe de précaution. Ce principe est invoqué à plusieurs endroits du protocole, dans le préambule, mais aussi et surtout dans les textes qui se réfèrent au processus de prise de décision comme dans les procédures d'évaluation des risques. C'est une formule proche des préoccupations européennes qui a été retenue qui reconnaît la légitimité d'une prise de décision en situation d'incertitude scientifique mais qui conditionne ces mesures à une démarche d'évaluation des risques.

2) Les matières premières agricoles font partie du champ d'application. Le protocole s'applique à tous les organismes vivants modifiés qui peuvent avoir un impact sur l'environnement à l'exception des produits pharmaceutiques destinés aux humains. Les matières premières qui transitent par un territoire et qui sont confinées ne relèvent pas des procédures d'accord préalable informé mais sont soumises à d'autres articles du protocole.

3) Les procédures de « consentement préalable informé » assurent que la partie importatrice soit informée et donne son accord ou le refuse avant le premier transport de marchandise. Certains délais sont fixés mais l'absence de réponse ne signifie pas un consentement implicite. Pour les matières premières, les pays qui ne disposent pas de législation nationale peuvent choisir de se référer aux procédures du protocole. Le système d'information sur la mise en marché et les autorisations nationales d'utilisations des organismes vivants modifiés est fondé sur un centre d'échanges sur la biosécurité fonctionnant grâce à Internet comme le centre d'échanges sur la biodiversité prévu par la convention.

4) la traçabilité et l'étiquetage font partie des points qui ne sont pas réglés pour tous les Organismes vivants modifiés. En effet si les semences ou les plantes destinées à être disséminées doivent être précisément identifiées, les cargaisons de matières premières pour l'alimentation humaine et animale ne bénéficient pas du même traitement. La négociation sur l'identification de ces dernières doit être poursuivie et achevée dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur du protocole. Les exigences de la législation européenne ne pourront donc être satisfaites par les informations fournies et ce sont les autorités européennes qui devront se charger de l'identification précise des produits.

5) la négociation sur les relations avec l'OMC a progressé en maintenant toutefois une grande ambiguïté dans l'interprétation du préambule. Chaque groupe de négociation en a tiré des conclusions différentes qui devront être plaidées si il y a conflit : pour le gouvernement américain, le texte équivaut à une clause de sauvegarde grâce à laquelle

les règles de l'OMC s'appliquent in fine, pour les Européens, cette clause est invalidée par l'idée de non subordination du protocole aux autres accords.

Enfin certaines questions restent en suspens et notamment la responsabilité des exportateurs privés et publics si un dommage lié à l'importation d'OVM est constaté. Cette question doit être traitée à la première réunion de la conférence des parties.

La responsabilité civile en matière d'OGM est une question très complexe, qui peut cependant se poser rapidement dans les faits. Un récent rapport de la première compagnie mondiale de réassurance, la SWISSRE, fait état de préoccupations sur le volume et l'étendue des risques à assurer, en faisant l'hypothèse d'un grand nombre de litiges potentiels notamment dans le domaine de la santé humaine. Cette responsabilité doit faire l'objet d'une réflexion à la fois éthique, juridique et économique. Les OGM sont des produits dont l'usage peut comporter de nombreuses externalités. L'information des utilisateurs paraît ainsi un point crucial, même s'il n'est pas toujours compris.

Le mouvement vers une information accrue et précise des consommateurs est une évolution inéluctable dans les pays développés et les obstacles techniques, réels, qui sont invoqués aujourd'hui ne seront pas une raison suffisante pour dénier cette liberté fondamentale. Le secrétaire américain à l'agriculture a d'ailleurs reconnu récemment que, même en ayant obtenu gain de cause à l'OMC sur le point de l'accès au marché européen des produits américains contenant des OGM, cela ne suffirait pas à convaincre les consommateurs. Un nombre croissant de négociants de produits agricoles, de grandes chaînes de distribution ou d'industries agro-alimentaires cherchent à identifier des filières de produit sans OGM.

#### d) Perspectives : consolider les acquis

Il faut consolider le succès relatif obtenu et renforcer la présence de l'UE et de la France dans les débats sur la biosécurité, comme dans les négociations multilatérales sur le commerce et l'environnement. Les perceptions de la sécurité dans le domaine des OGM sont très différentes selon les contextes nationaux. La définition des normes internationales dans ce domaine est donc un enjeu très important et un terrain qu'il faut investir davantage. Il faut proposer une norme dans le cadre du *Codex alimentarius*, en parallèle à ce qui est inscrit dans le protocole sur la biosécurité. Il faut aussi confronter les expériences et les pratiques nationales en matière de biosécurité pour proposer des normes adaptées.

Dans ce cadre, il faut développer au plan français une approche globale des négociations environnementales et commerciales pour mieux appréhender leurs interactions et analyser les alliances possibles et les conflits potentiels avec les acteurs majeurs (grands pays en développement, États-Unis et groupe de Cairns, etc.).

## **Les forêts**

### **a) Le forum intergouvernemental sur les forêts, alternative à une Convention ?**

Le forum intergouvernemental sur les forêts a été constitué en 1995 sous l'égide de la Commission du développement durable (CDD) des Nations unies pour poursuivre les discussions internationales sur la gestion durable des forêts, en l'absence d'une Convention internationale. En effet, au sommet de Rio de 1992, le projet d'une Convention mondiale été abandonné devant l'opposition de certains pays, comme le Brésil et les États-Unis, ainsi que des organisations non gouvernementales.

Ce forum est composé par les pays membres de la Commission de la CDD. C'est un organe d'échange d'informations sur les pratiques forestières nationales et un lieu de débat sur les critères et indicateurs de gestion durable. La gestion forestière est impliquée dans de nombreuses thématiques qui touchent au domaine de la biodiversité, des changements climatiques, de la désertification... Par ailleurs, un accord international sur les bois tropicaux est entré en vigueur en 1997. Il traite de problèmes du commerce international des bois.

Dans le cadre de l'accord, les pays acheteurs et consommateurs se sont engagés à ce que d'ici 2000, les bois échangés proviennent de forêts gérées de façon durable. Certains pays ont cherché à étendre le champ de l'accord international à tous les bois, y compris ceux issus des forêts tempérées ou boréales, et à étendre les compétences de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) à toutes les forêts du monde. Le problème de la coordination des lieux de débat sur la forêt se pose. Ainsi, l'OIBT est amenée à traiter des questions relevant de l'OMC notamment pour l'accès au marché, du forum intergouvernemental ou de l'ISO sur l'éco-certification, ou encore des différentes Conventions environnementales sur le plan de la gestion durable. Ces multiples interférences relancent l'idée d'une Convention cadre qui permettrait de mieux intégrer les approches.

### **b) Le rôle clef des forêts dans le développement durable**

Les forêts, qu'elles soient tropicales, boréales, tempérées ou méditerranéennes, jouent un rôle clé dans le développement durable à l'échelle de la planète. Elles sont des pièges à dioxyde de carbone et des réservoirs considérables de biodiversité, elles ont un rôle majeur dans le cycle de l'eau pour éviter les déperditions, alimenter les nappes et épurer l'eau. Elles ont aussi une fonction économique, non seulement comme productrices de bois (la valeur totale des produits du bois représente près de 500 milliards de dollars et 3 % du commerce mondial des marchandises en 1997), mais aussi comme productrices et exportatrices de produits pour l'industrie pharmaceutique, les utilisateurs de fibres végétales etc. Les « agroforêts » produisent aussi des matières premières : caoutchouc, gommés, fruits, plantes aromatiques : 12 millions d'habitants dépendent aujourd'hui directement des écosystèmes forestiers pour leur survie.

Dans les dix dernières années, 154 millions d'hectares de forêts ont été détruits, principalement dans la zone tropicale. Dans les pays tempérés, la forêt ne recule que légèrement grâce à l'accroissement du couvert européen, qui est réalisé principalement par le reboisement, mais est encore dominé par un petit nombre d'espèces.

Depuis dix ans, le débat international porte sur les moyens internationaux d'enrayer la déforestation et de préserver la biodiversité existante. La problématique de mise en réserve d'espaces forestiers, sous la forme de parcs naturels interdits aux usages humains, a cédé du terrain par rapport aux approches liant conservation raisonnée et développement économique, dans une perspective de gestion durable. Comme dans la plupart des domaines de l'environnement, l'approche réglementaire se complète aujourd'hui d'une approche en termes d'instruments économiques incitatifs (fiscalité, mesures commerciales), qui orientent les comportements des firmes. Il s'agit de pénaliser la mauvaise gestion des forêts, en conduisant les firmes à internaliser les coûts sociaux générés par l'exploitation du bois.

Les principaux débats récents portent sur l'équilibre entre ces deux modes d'intervention (réglementaire et économique). Les instruments économiques sont discutés au plan international sous deux aspects : le rôle du commerce dans la gestion durable d'une part, et la définition de droits de propriété d'autre part, parfois envisagés comme une conditionnalité pour obtenir le soutien de l'aide publique au développement.

### c) Les instruments envisagés : la portée des labels

- La création de marchés de droits

La mise aux enchères de droits d'accès aux ressources a été expérimentée avec des succès divers dans certains pays en développement. La difficulté majeure tient aux conditions de dysfonctionnement des marchés existants qui, en cas de défaillances, peuvent aboutir à l'inverse du résultat recherché (Karsenty, 1998). S'il est facile d'estimer la valeur des produits du bois d'une forêt, il est en revanche très difficile et incertain d'estimer les autres services rendus par l'espace forestier, notamment du point de vue du maintien de la biodiversité. Le marché de droits, même s'il fonctionne sans distorsions, sous-évalue souvent les différentes fonctions.

En revanche, comme le proposent certains économistes, la mise aux enchères de quotas d'exportation de grumes pourrait satisfaire en partie aux conditions environnementales (maximum de prélèvement décidé par l'État) et être sans doute plus efficace au plan économique, en simplifiant l'évaluation du montant d'une éventuelle taxe. Cependant même ce rationnement suppose un cadre institutionnel solide pour qu'il n'y ait pas d'entente entre les acquéreurs ou de corruption dans l'attribution des marchés.

- L'éco-certification

D'autres solutions ont été et sont encore largement débattues notamment au sein des pays développés : il s'agit de délivrer des certificats de bonne gestion à des entreprises ou des États gérant des massifs forestiers de façon « durable », pour inciter les consommateurs à préférer les bois produits dans ce contexte. La prime négative pour les bois « non durables » devrait inciter les opérateurs à s'assurer de la qualité environnementale des méthodes de production.

L'éco-certification a rencontré un grand succès dans diverses institutions : elle apparaît comme une mesure d'information laissant le choix au consommateur et susceptible de corriger le défaut d'information sur les marchés, s'agissant de produits commercialisés à longue distance. L'éco-certification apparaît aussi comme le seul moyen de traiter dans le commerce la question des méthodes et procédés de production sans transgresser les règles commerciales multilatérales, qui ne permettent de légiférer que sur les produits.

L'éco-certification bute cependant sur plusieurs difficultés. La première réside dans la confiance octroyée par les consommateurs au certificat ainsi délivré. Les « juges » ou « évaluateurs » des méthodes de gestion forestière doivent être considérés comme impartiaux et parfaitement informés ; certaines initiatives ont été discréditées parce que la certification est apparue comme une opération purement commerciale.

La seconde difficulté réside dans la définition de la gestion durable. On sait mieux qualifier la gestion durable des forêts au Nord, où les processus biologiques sont mieux connus ; il s'agit aussi de forêts moins complexes et plus pauvres en biodiversité que les forêts tropicales.

Malgré beaucoup d'efforts, la communauté internationale n'arrive pas à se mettre d'accord sur des critères de gestion généraux ou divers adaptés à divers contextes. La constitution d'une structure fédérative rassemblant industriels et ONG, le *Forest Stewardship Council* (FSC), a cherché à dépasser ce blocage. Cette tentative a le mérite de sortir les débats de l'impasse et de faire pression sur les gouvernements pour qu'ils appliquent leurs engagements internationaux, ainsi que sur les industriels du bois pour qu'ils adoptent les meilleures pratiques. Ces démarches inspirent de façon croissante les accords internationaux, qui ne limitent plus aux États, mais incluent les actions privées organisées à l'échelle mondiale comme celles des entreprises et des ONG.

Cependant, ces processus sont pour l'instant en majorité gérés par les ONG et les industries du Nord et ne prennent pas nécessairement en compte les choix et les besoins locaux en matière de gestion des forêts (reconnaissance des divers droits d'usage, négociation et gestion de ces droits par les communautés locales). Aussi, la démarche du FSC est-elle vivement critiquée par de nombreux acteurs publics ou associatifs en Afrique, car ces processus de certification, dont la légitimité est contestée, ont des effets d'éviction du marché en pénalisant les bois qui n'ont pas reçu ce label.

#### d) Perspectives pour la France : les pistes du rapport Bianco

Les forêts certifiées sont souvent à mono-usage ou mono-spécifiques, qu'il s'agisse des forêts des pays du Nord ou des plantations des pays du Sud. Or, la déforestation est souvent liée dans les pays tropicaux à l'extension de plantations. La certification étant difficile à délivrer pour les forêts tropicales, elle fonctionne comme une barrière à l'entrée donnant un avantage de marché aux forêts des pays développés. En définitive, les bois tropicaux s'exportent vers les pays qui n'ont pas d'exigence environnementale comme la Chine ou le Japon.

La construction de critères de durabilité se heurte nécessairement à la diversité des acteurs, des usages et des écosystèmes. Plutôt que de rechercher une norme figée, il faut envisager un système souple permettant des variations, des critères dans le temps et dans l'espace et se fondant sur la négociation des différents acteurs impliqués.

Le rapport élaboré par Jean-Louis Bianco a tracé des orientations pour l'avenir de la forêt française. Il plaide pour le maintien d'une politique nationale et d'une forêt multi-fonctionnelle, qui prenne en compte les différentes demandes et soit gérée par la participation des acteurs plutôt que par la réglementation. Ces orientations prônent une gestion forestière partagée entre les professionnels de la forêt et les autres acteurs, un développement participatif, largement régionalisé, mais qui garde « le cap » d'une stratégie nationale. Ce sont là d'excellentes bases pour des propositions françaises dans le domaine international.

S'appuyer sur une stratégie forestière nationale rénovée et conforme à nos engagements internationaux sur la gestion durable des forêts, est un élément essentiel d'une position dynamique de la France dans le débat international.

Certains pays comme le Canada ou le Costa Rica exercent aujourd'hui un certain *leadership* dans ce domaine et appuient la transformation du forum intergouvernemental en véritable Convention. La France soutient cette initiative. Il faut veiller à rester partie prenante de ce débat et ne pas se reposer sur l'idée d'un modèle d'excellence français en matière de gestion forestière, opposable à tous les autres ou simplement transférable. Cette attitude nous a parfois empêchés de jouer un rôle significatif, notamment dans la discussion sur les instruments économiques de la gestion durable.

En pratique, la France doit renforcer, au sein de l'Union européenne, sa participation au débat sur les instruments économiques et sur l'éco-certification, et soutenir l'idée de critères adaptés pour les forêts tropicales, prenant en compte les besoins et les contributions des usagers locaux des espaces forestiers. C'est notamment un enjeu important dans la programmation des lignes financières importantes dont dispose la Communauté européenne en matière de forêts. Comme dans d'autres instances multilatérales, il est aussi important d'intervenir en amont sur les doctrines que sur les financements ou cofinancements de projets.

La France doit aussi affirmer ses positions sur l'importance des facteurs institutionnels dans la gestion durable. C'est par l'implication des acteurs locaux et la reconnaissance ou la création de structures de gestion associant de façon équilibrée les différents types d'utilisateurs qu'une gestion durable « certifiable » est possible. C'est là une priorité en matière de coopération forestière. Il est nécessaire de relier l'approche française de la gestion durable des forêts aux propositions que nous pouvons élaborer sur la base de notre expertise en matière de forêts tropicales. Une élaboration collective doit s'organiser pour que notre point de vue soit entendu.

Enfin le moment est sans doute venu de donner un coup d'accélérateur à la négociation internationale en intégrant la question des forêts à la convention biodiversité ; comme mentionné plus haut ce rattachement aurait un effet systémique positif en renforçant l'efficacité des accords environnementaux et en préparant leur regroupement nécessaire au sein d'une organisation mondiale de l'environnement à même d'équilibrer l'OMC.

## **Une Convention pour l'Afrique : la désertification**

### **a) La désertification : un résultat des erreurs du développement**

La Convention sur la désertification a été signée deux ans après le sommet de la Terre. Cette Convention réclamée par les pays les plus pauvres et notamment ceux du continent africain est sans doute l'accord environnemental qui associe le plus étroitement l'environnement et le développement. La France s'est fortement impliquée dans l'élaboration de la Convention. Elle a œuvré pour renforcer la capacité de négociation des pays africains qui ont fait inscrire une annexe à la Convention dédiée aux problèmes du continent. La désertification touche les conditions de survie d'une partie de la population mondiale. Le phénomène de désertification se manifeste à travers la dégradation du couvert végétal, la raréfaction des ressources en eau liée aux modifications des écosystèmes, la baisse du rendement des terres irriguées et des cultures sèches, la régression de la couverture végétale et de la biomasse ligneuse, la baisse du débit des cours d'eau et du niveau des nappes phréatiques, l'avancée des sables. L'observation de ces symptômes met en évidence l'ampleur du phénomène qui s'est plutôt accéléré au cours des dernières décennies, malgré les stratégies internationales de lutte mises en place à partir des années 1970.

D'abord perçue à travers ces manifestations comme un phénomène local (même s'il peut concerner de nombreux sites), la désertification peut également avoir des conséquences à plus large échelle et jusqu'au niveau de l'environnement mondial, notamment sur le changement climatique et la biodiversité.

Les zones sèches sont en effet des zones riches en biodiversité. Les espèces des régions semi-arides ou arides sont souvent endémiques (elles ne sont présentes qu'en une seule région du monde) et présentent de nombreuses adaptations morphologiques, physiques et biochimiques à la sécheresse, qui ont une valeur inestimable pour le futur, puisque les gènes correspondants pourraient permettre de réduire la consommation en eau de certaines cultures, ou encore de les adapter à des environnements plus secs.

Les espèces végétales des zones sèches sont aussi une source importante de matières premières comme les gommés, les résines, les cires, les huiles et les substances pharmaceutiques. Aux États-Unis et en Europe, près d'un tiers des principales substances pharmaceutiques d'origine végétale proviennent de régions semi-arides ou arides.

Les zones semi-arides fournissent également des habitats précieux pour la conservation de la faune sauvage et la préservation de la complexité des écosystèmes. Dans ces environnements, les zones humides (comme la région de El Kala en Algérie, le parc du Banc d'Arguin en Mauritanie, la boucle du Niger, le lac Tchad) constituent des biotopes refuges pour les oiseaux migrateurs.

La désertification est liée au changement climatique. Tout d'abord parce que le réchauffement en cours affectera différemment les zones au nord et au sud de l'équateur. Des simulations récentes des effets d'un réchauffement du climat mondial indiquent une augmentation des précipitations dans la plupart des régions du monde. Cependant, la pluviométrie annuelle diminuerait au-dessus de la Méditerranée, de l'Afrique du Nord et de larges parties du Sahel. Cette réduction de la pluviométrie serait plus marquée sur les marges sud-ouest du Sahara, sur la Mauritanie et sur le nord du Mali et du Niger.

Par ailleurs, les dégradations des écosystèmes arides contribuent à l'effet de serre. La combustion du bois de feu ou le brûlage de la végétation herbacée (feux de brousse) s'accompagne de l'émission de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère. Tant que les ressources naturelles sont gérées de manière à permettre leur renouvellement, les émissions de CO<sub>2</sub> sont compensées par le stockage de carbone dans la biomasse en croissance (repousses, nouvelles plantations, etc.). En revanche, dès lors que les écosystèmes commencent à se dégrader, le bilan stockage/émissions de carbone n'est plus équilibré. La perte de fertilité des sols et la réduction du couvert végétal induisent une diminution de la quantité de carbone stockée dans la biomasse. Or en zones sèches, les sols jouent et pourraient jouer à l'avenir un rôle significatif dans le stockage du carbone, à condition que le couvert végétal soit préservé et renouvelé. Les savanes, les prairies ou les surfaces agricoles peuvent contribuer au stockage de CO<sub>2</sub>.

## b) Approche et outils de la Convention : des terroirs au développement durable

- Un changement d'approche

La Convention sur la désertification a su exprimer un changement d'approche, mais elle a été moins efficace pour mettre en place des outils spécifiques. La Convention est fondée sur l'objectif d'inciter les gouvernements à prendre des engagements en termes de politiques publiques ou d'aide au développement. Dépourvue d'enjeux économiques, traitant de sujets d'environnement intéressant d'abord les pays pauvres de la planète, la Convention mobilise peu la communauté internationale. Elle a cependant le mérite de mettre en place un cadre de coordination des actions des bailleurs de fonds, qui devrait réduire la dispersion des programmes nationaux ou régionaux de coopération ; elle vise également à privilégier une approche des problèmes sous l'angle de projets locaux émanant de la société civile.

En effet à condition d'être bien gérés, les écosystèmes des zones semi-arides peuvent fournir des revenus aux communautés rurales, tout en contribuant à la préservation de la biodiversité. Mais ils sont souvent soumis à des pressions humaines excessives du fait de la déforestation, du surpâturage, des feux ou du braconnage.

Ainsi dans les régions arides, semi-arides ou sub-humides de l'Afrique de l'ouest, les projets de « gestion intégrée des ressources naturelles » se sont multipliés. La méthodologie consiste à identifier l'ensemble des ressources naturelles disponibles sur une région donnée (un « terroir »), à en repérer les utilisateurs et éventuellement, les conflits qui peuvent apparaître relativement à l'accès à ces ressources. L'objectif est de promouvoir une gestion durable des ressources naturelles, qui permette à la fois de préserver ces ressources et de donner la possibilité aux différents acteurs de les valoriser à travers leurs activités économiques et sociales. La fertilité des sols, par exemple, fait partie de ces ressources qu'il importe de conserver.

Les programmes de gestion intégrée des ressources naturelles peuvent avoir un impact positif significatif sur l'environnement global. Du point de vue de l'effet de serre, une réduction des feux de brousse, l'arrêt de la déforestation et le maintien de la fertilité des sols permettent un développement de la végétation et donc favorisent le stockage de carbone dans la biomasse. Cet effet peut être renforcé par des choix d'espèces cultivées stockant plus ou moins de carbone au cours de leur croissance.

Les bassins des fleuves ou des grands lacs peuvent également bénéficier des effets de la protection des sols : la limitation de l'érosion hydrique permet notamment de ralentir le processus d'envasement des cours d'eau et des barrages par les sédiments.

Enfin, ces programmes de gestion intégrée des ressources naturelles sont compatibles avec une préservation et une valorisation de la biodiversité sauvage et des ressources phytogénétiques. On peut

imaginer par exemple, des actions de conservation *in situ* des espèces cultivées, l'élaboration d'un cadre juridique pour soutenir cette conservation *in situ*, des actions en faveur d'une valorisation économique de la diversité génétique (plantes aromatiques et médicinales, semences, plants, etc.).

Du fait de la croissance démographique, les modes traditionnellement extensifs d'usage des terres ont des impacts négatifs majeurs sur le couvert végétal et les sols. Une intensification des cultures et des élevages, tenant compte de la fragilité du milieu, est donc indispensable pour limiter les défriches, le surpâturage et la déforestation, qui propagent la désertification.

Cette intensification n'est pas nécessairement en contradiction avec des objectifs de conservation des écosystèmes et de préservation de l'environnement mondial. En effet, elle devrait permettre de limiter les pressions anthropiques sur des superficies réduites, favorisant ainsi la conservation des biotopes.

Compte tenu des prix des intrants, ainsi que du coût des interventions extérieures, cette intensification devra reposer sur des stratégies économes et sur des techniques endogènes. Cette voie de développement passe par le renforcement des synergies entre agriculture, élevage et sylviculture et par une approche de la gestion des terroirs qui intègre la lutte contre la désertification dans des activités génératrices de revenus. Elle repose également sur la mobilisation des populations et sur un accès au savoir et aux savoir-faire.

- Les instruments

Pour mettre en œuvre ces approches de lutte intégrée contre la désertification, différents outils juridiques et économiques sont nécessaires, d'abord au niveau national.

Au plan juridique, l'organisation des pouvoirs publics, le cadre législatif et réglementaire seront déterminants pour permettre aux populations de s'organiser et prendre en charge elles-mêmes leur devenir.

Dans de nombreux pays, un contexte de démocratisation devrait favoriser l'émergence de collectivités territoriales et de la société civile. Un réseau international des ONG sur la désertification (RIOD) a été constitué, afin de faciliter l'échange d'informations et de techniques, et de renforcer la représentation des ONG dans le domaine de la lutte contre la désertification.

De nombreux pays en développement ont connu une phase de relatif désengagement et d'affaiblissement de l'état, liée notamment à l'impact budgétaire des programmes d'ajustement structurel. L'état pourrait maintenant être amené à tenir de nouveaux rôles : organiser le dialogue social, gérer les conflits, arbitrer entre les aspirations immédiates et le long terme, etc. Cette évolution pourrait s'accompagner d'une décentralisation, assurant aux collectivités locales une plus grande autonomie et des moyens financiers propres. L'état doit enfin engager une

refonte radicale du cadre juridique de la propriété ou de l'accès aux ressources naturelles pour l'adapter aux nouveaux objectifs.

De telles réformes auraient un impact important et elles ont été envisagées par plusieurs pays, mais elles ne font pas explicitement partie du domaine d'action de la Convention internationale de lutte contre la désertification (CILC). Elles devraient cependant être soutenues dans le cadre de la Convention.

Au plan économique, la précarité des revenus et la pauvreté limitent les perspectives de développement durable dans des économies encore essentiellement agricoles. Les perturbations liées aux marchés internationaux des produits agricoles et aux aides alimentaires structurelles remettent en cause la modernisation du secteur agricole et contribuent au maintien d'agricultures extensives et prédatrices du milieu.

Le manque d'infrastructures pour la collecte, le stockage et la transformation des produits agricoles, l'organisation insuffisante des marchés nationaux et un accès insuffisant au crédit sous différentes formes (crédits de campagne, crédits d'investissement) pénalisent de manière chronique la production agricole dans la plupart des zones sèches des pays en développement.

Alors que le développement de systèmes agricoles intensifs et durables apparaît généralement comme nécessaire, le processus est souvent bloqué par le maintien de prix agricoles artificiellement bas, qui permettent de satisfaire au moindre coût la demande alimentaire des centres urbains, mais qui ont des conséquences désastreuses pour les zones rurales : revenus faibles, accélération de la spirale de l'endettement... Dans ces conditions et compte tenu des aléas climatiques, l'intensification classique est souvent moins rentable que l'extension des surfaces.

La préférence donnée aux importations de céréales (ou à l'aide alimentaire structurelle) peut avoir les mêmes conséquences que des prix agricoles trop bas. Le phénomène est lié à plusieurs facteurs : rente pour les grands commerçants et quelques fonctionnaires, filières locales faibles du fait du caractère dispersé de l'offre, coûts de transport élevés, existence de nombreuses taxes informelles, insuffisance des infrastructures de transformation, faible qualité des produits alimentaires locaux et capacité financière insuffisante des distributeurs. On arrive ainsi à une situation paradoxale : l'offre de céréales locales est peu commercialisée et demeure largement déconnectée de la demande urbaine. Cette situation constitue en elle-même un frein majeur à l'intensification des cultures et donc à la limitation des défriches.

De même, la politique commerciale offensive des pays agro-exportateurs peut porter gravement atteinte à la production locale et au commerce régional, car les exportations de ces pays sont largement subventionnées et font ainsi baisser artificiellement les prix intérieurs.

La lutte contre la désertification est donc avant tout un problème de réforme des politiques nationales. En ce sens, la Convention ne peut jouer qu'un rôle de coordination et de mise en cohérence des

actions internes et internationales. Cette mise en cohérence, si elle est réussie, est loin d'être un résultat négligeable car trop souvent, l'absence de coordination a généré beaucoup d'inefficacité.

Au plan multilatéral, les projets de lutte contre la désertification peuvent être financés par le Fonds pour l'environnement mondial s'ils contribuent à la réduction des problèmes d'environnement global reconnus par les procédures FEM (réchauffement climatique, biodiversité, eaux internationales). Cependant, financer des projets de gestion intégrée d'écosystèmes via le FEM reste difficile pour des raisons qui tiennent à la culture de l'institution et à ses procédures. C'est pour cette raison que le Fonds français pour l'environnement mondial a choisi de donner une priorité au financement de projets de lutte contre la désertification.

Une autre ressource multilatérale pourrait provenir des projets liés à la mise en œuvre de la Convention sur les climats. En effet, le mécanisme de développement propre ou le Fonds carbone mis en place par la Banque mondiale pourraient financer des projets de stockage de carbone dans les zones sèches. À ce titre, la restauration d'écosystèmes dégradés, l'intensification agricole qui contribue à créer des puits de carbone, pourraient bénéficier de nouvelles fenêtres de financement. La France et les opérateurs français doivent être attentifs à ces mécanismes et aider les gouvernements et les opérateurs des pays partenaires à les utiliser efficacement.

### c) Les perspectives pour la France

La France a fortement structuré ses actions de coopération en faveur de la lutte contre la désertification autour de plusieurs axes :

- initiatives en matière de recherche scientifique pour mieux identifier les phénomènes et les interrelations entre le milieu et ses usages, ainsi que pour soutenir et renforcer les systèmes d'information existants, en associant à ces activités des programmes de formation post-doctorale. L'OSS comme Agrhymet jouent un rôle important dans ce domaine ;
- prise en compte de la lutte contre la désertification, par tous les opérateurs et dans tous les projets de gestion des ressources naturelles ou de gestion agricole intégrée ;
- mobilisation accrue des fonds pour l'environnement mondial (FEM et FFEM) en faveur de la lutte contre la désertification ;
- lancement de projets relevant du mécanisme de développement propre de la Convention sur les climats ou du Fonds carbone de la Banque mondiale pour développer l'idée de puits de carbone via l'intensification agricole.

Ces axes d'intervention pourraient être utilement complétés d'une réflexion sur les interactions entre l'environnement économique national et international et les processus de lutte contre la désertification. Le programme de recherche international qui abordera ces aspects pourra apporter des éléments aux politiques de coopération, notamment dans le cadre des relations entre l'Union européenne et les pays ACP.

## **Le PNUE et la Commission du développement durable des Nations unies**

### a) Une Commission en quête d'objet

La Commission du développement durable (CDD) est chargée depuis le sommet de la Terre de suivre l'application de l'Agenda 21 et des Conventions de Rio (climat, biodiversité, désertification). Placée auprès de l'ECOSOC, cette commission qui réunit cinquante pays membres et de nombreux observateurs (États, ONG, institutions multilatérales) a joué un rôle important au moment de sa création en constituant une base commune de travail entre les pays développés et les pays en développement. Elle traite à chacune de ses sessions de thèmes transversaux touchant le développement durable (océans, forêts, éco-tourisme, agriculture durable, etc.) et analyse les actions entreprises par chaque pays et présentées dans les rapports nationaux annuels qui lui sont adressés. Depuis plusieurs sessions cependant, le débat à la CDD s'enlise. La Commission se saisit de thèmes traités ailleurs sans chercher nécessairement à renforcer la cohérence des réflexions entre les Conventions. La participation des gouvernements est très inégale et le président en exercice a tiré la sonnette d'alarme sur le niveau de représentation des pays, actuellement trop faible pour réussir à faire de la CDD un véritable lieu de débat politique.

Le relatif échec de la CDD pose la question de l'éclatement des enceintes environnementales. Dans un paysage institutionnel où les Conventions environnementales sont faibles au regard des instances économiques internationales, la CDD n'apporte pas réellement de réponse au problème de l'architecture du système de négociations.

Elle ne permet pas pour l'instant de constituer une base consensuelle minimale en matière de normes environnementales ou d'aller vers une coordination ou une harmonisation des politiques d'environnement.

Cependant, au-delà de la diplomatie new-yorkaise, qui s'en tient trop souvent aux discours convenus sur l'opposition Nord-Sud, la participation d'experts et de délégués nationaux aux réunions annuelles de la CDD a permis de changer les perspectives des gouvernements des pays en développement sur l'environnement. La plupart de ces pays se sont dotés d'une commission nationale du développement durable et de stratégies nationales. La Commission a permis de créer un forum de discussion où les ONG et, de façon croissante, les entreprises sont largement présentes dans le débat, en fonction des thèmes techniques avancés par chacun.

Mais c'est la réflexion sur les politiques économiques qui fera de la CDD un lieu réel d'élaboration de politiques internationales agréées. Il faut dans ce but que les thèmes économiques soient beaucoup plus présents sur l'agenda et que les ministres de l'Économie et des Finances participent activement à la CDD, au même titre que les ministres de l'Environnement.

La France s'est dotée d'un ambassadeur auprès de la CDD, mais les administrations se sont mobilisées de façon très inégale dans les débats de la commission. Le travail de l'ambassadeur n'a pas toujours été relayé dans l'administration française. On ne peut que regretter cet état de fait mais il ne s'agit pas d'un problème propre à la CDD. En effet, c'est l'ensemble de notre action diplomatique en matière de développement durable qu'il faut repenser, au sein de laquelle les actions auprès de la CDD trouveront leur place.

### **b) Le Programme des Nations unies pour l'environnement : une organisation en quête de légitimité**

Le PNUE devrait être l'agence des Nations unies chargée de préparer les dossiers techniques des débats de la CDD et de coordonner les travaux des Conventions relatives à l'environnement. Le programme a connu de nombreux problèmes d'organisation dans le passé, qui ont affaibli sa capacité d'action. Les conflits internes propres au secrétariat général des Nations unies et aux rivalités entre agences n'ont pas permis de lui définir un mandat clair. Pourtant, le PNUE a réalisé dans plusieurs domaines des avancées significatives.

C'est lui qui a fait adopter au sein des agences multilatérales et, notamment, à la Banque mondiale une approche large et globale des problèmes d'environnement en particulier à travers la notion d'éco-développement, qui sera reprise plus tard sous le vocable de développement durable. Le PNUE a mené avec succès des actions auprès des gouvernements pour les sensibiliser, via les scientifiques de leurs pays, aux problèmes environnementaux. C'est notamment le cas du programme méditerranéen du PNUE, le PAM, qui réussit à réunir des pays parfois en conflit autour des questions de biens communs dans la région. Ce que le PAM a commencé à faire en Méditerranée est encore hors de portée au plan mondial. Pourtant, il manque manifestement au plan international, une organisation mondiale de l'environnement qui coordonnerait les différentes approches des accords et des agences multilatérales et créerait des processus de dialogue entre les gouvernements. La France a plaidé à plusieurs reprises pour que le PNUE remplisse cette fonction et se transforme en Organisation mondiale pour l'environnement.

Malgré l'arrivée d'un nouveau directeur, ce scénario est prématuré. Il faut d'abord que le PNUE gagne en légitimité et en autorité intellectuelle. Dans ce cadre, la France pourrait pousser le PNUE à affirmer son rôle d'appui aux stratégies nationales de développement durable et à investir la réflexion sur les nouveaux instruments économiques et juridiques des Conventions environnementales (marchés de permis, définition des droits de propriété, instruments commerciaux, etc.).

En effet, le caractère éclaté des négociations peut poser un problème de cohérence entre tous ces outils. Les questions de la compatibilité ou des conflits potentiels avec les règles commerciales multilatérales se posent d'ores et déjà. C'est sous la forme d'un appui

intellectuel et technique que le PNUE pourrait jouer un rôle positif de coordination des Conventions. La France pourrait organiser un exercice conjoint sur les instruments économiques internationaux pour engager le PNUE dans cette voie.

L'échec de la conférence de Seattle a montré cependant l'urgence des travaux sur l'architecture du système de régulation international. L'absence d'Organisation mondiale de l'environnement c'est-à-dire d'un lieu de production et de négociations de normes doté de moyens pour les faire appliquer explique en partie l'échec à l'OMC. Les opposants de la société civile au lancement du cycle du millenium avaient en commun la volonté de sortir de l'OMC les sujets d'intérêt général que sont la santé, l'éducation, l'environnement. Leur principal souci étant que les règles commerciales ne devaient pas s'imposer à d'autres objectifs de politique publique. Pour rendre cette option crédible il faut que d'autres institutions dotées de moyens puissent définir ces objectifs. L'avancée des négociations environnementales, le fait que plusieurs protocoles qui sont des textes juridiques contraignants existent, permet d'envisager la création d'une organisation sur un modèle OMC c'est-à-dire une organisation conduite par ces membres et disposant d'un mécanisme de règlements des différends commun pour l'application de tous les protocoles. Il s'agirait ainsi d'adopter une approche par la base, en dotant d'un chapeau juridique commun, les conventions existantes qui définissent les conditions d'application de certains principes de Rio (responsabilité, précaution, pollueur payeur etc.). Le PNUE pourrait préfigurer le secrétariat d'une telle organisation.



---

## **Négociations économiques multilatérales et développement durable**

### **L'organisation mondiale du commerce (OMC)**

#### a) L'environnement et les règles des échanges

La conférence ratée de Seattle en décembre 1999 a montré que l'environnement devenait une des pierres d'achoppement de la poursuite du mouvement de libéralisation des échanges. En effet les protestataires de Seattle comme les gouvernements des pays en développement, parfois pour des raisons opposées, ont refusé que l'environnement soit traité comme un des thèmes du prochain agenda du cycle de négociations. Pour le mouvement environnementaliste et plus globalement pour les courants critiques du mouvement de libéralisation économique, la hiérarchie des objectifs à l'OMC subordonne les objectifs environnementaux aux objectifs commerciaux. De leur côté les pays en développement craignent que par le biais du règlement des différends ou par la modification des accords existants on ne légitime des mesures protectionnistes fondées sur de prétextes environnementaux. Les arguments des uns et des autres révèlent la difficulté pour l'OMC de traiter de façon équitable des sujets qui ont un lien avec le commerce mais qui comportent bien d'autres dimensions.

Jusqu'à la fin de l'Uruguay Round, initié en 1986, l'environnement n'était pris en compte par le GATT qu'à travers la reconnaissance d'exceptions aux règles générales. Les mesures commerciales visant à protéger la santé humaine, animale ou végétale, ou les ressources non renouvelables, figuraient parmi ces exceptions à l'article XX du GATT. Deux ans après la conférence de Rio, un pas est franchi avec la création de l'OMC, dont le préambule se réfère directement aux objectifs de développement durable et de protection de l'environnement. Cependant l'inscription de cet objectif dans le préambule est loin de régler les conflits d'objectifs entre la libéralisation des échanges et les politiques de protection de l'environnement. Le nouveau champ de négociation commerciale porte en effet sur les normes, les standards et les réglementations qui, dans une économie mondiale très intégrée, ont un impact sur la compétitivité et l'accès au marché.

Or l'environnement est un bien public et, doit, selon la théorie faire l'objet d'interventions qui corrigent les défaillances de marché et peuvent prendre différentes formes, selon que les problèmes d'environnement se posent à un niveau local ou global.

Les gouvernements ont donc recours à une combinaison de règles et d'instruments : incitations économiques (taxes, subventions, marchés de permis, systèmes de consigne), interdictions concernant le processus de production (cas de l'amiante par exemple), restrictions partielles ou totales portant sur certaines importations ou exportations (déchets dangereux).

À mesure que les efforts d'internalisation des coûts environnementaux se renforcent dans les économies nationales, les acteurs domestiques réclament que le même traitement soit appliqué aux producteurs extérieurs. Ceux-ci à leur tour peuvent arguer du fait que les préférences pour l'environnement ne sont pas les mêmes dans leur pays d'origine (s'il s'agit d'un problème d'environnement local). Ils peuvent aussi contester les normes et les standards du pays où ils veulent exporter si ces normes et standards leur interdisent de fait l'accès au marché ou induisent une forte distorsion de concurrence.

Dans le domaine de l'environnement global, les défaillances de marché doivent être corrigées via une coordination des politiques publiques. Cette coordination a pris la forme d'accords multilatéraux. Les accords multilatéraux d'environnement utilisent, pour faire respecter les engagements pris, des instruments de politique commerciale (interdiction ou limitation du commerce pour les espèces menacées), des sanctions commerciales (traité de Montréal interdisant le commerce de substances dangereuses pour la couche d'ozone) ou des instruments économiques ou juridiques (marchés de droits d'émission de gaz à effet de serre, limitation du droit de propriété pour les ressources de la biodiversité etc.).

L'importance nouvelle prise au niveau international par les questions environnementales s'est traduite par la mise en place à l'OMC du Comité sur le commerce et l'environnement et par la signature de certains accords faisant état d'une plus grande prise en compte des préoccupations environnementales dans le système commercial multilatéral, de manière à promouvoir le développement durable. Ce Comité a constaté l'existence de problèmes de coordination liés au renforcement de la protection de l'environnement.

## **b) Des contentieux qui se multiplient sur les régulations domestiques**

Les politiques domestiques pour protéger l'environnement local ou la santé publique ont fait l'objet de plusieurs contentieux à l'OMC. Certains de ces contentieux se réfèrent aux mesures unilatérales prises au nom de la protection de l'environnement : interdiction par les États-Unis des importations de thon mexicain, ou de crevettes de quatre pays d'Asie au motif des techniques de pêche utilisées. Dans ces cas de

figure, les panels de l'organisme de règlement des différends ont donné tort aux États-Unis, car les mesures concernaient non les produits et leurs qualités intrinsèques, mais les procédés et les méthodes de production.

D'autres conflits opposent l'Union européenne aux États-Unis ou au Canada à propos du renforcement des réglementations environnementales. Il s'agit, dans le premier cas, des seuils de bruits autorisés pour les avions et, dans le second, de la réglementation concernant l'usage de l'amiante. Le changement de la réglementation est, pour les plaignants, un obstacle technique au commerce et correspond pour l'Union à l'évolution des exigences sociales en matière de qualité de l'environnement ou de santé publique.

Même si, dans plusieurs cas, les mesures environnementales sont des mesures protectionnistes « capturées » par un groupe d'intérêt spécifique qui s'abrite derrière une question d'intérêt général, il reste qu'un réel problème existe du fait des divergences des préférences collectives, qui sont reflétées par les évolutions des systèmes réglementaires ou des instruments économiques. Ces divergences peuvent provenir d'une appréciation différente de la qualité, d'une acceptabilité différente des risques, des contextes locaux en matière de dotations en ressources naturelles ou de conditions climatiques, mais aussi de critères éthiques, religieux, ou encore de traditions juridiques différentes. Ces préférences collectives, qui s'expriment au travers des attentes des consommateurs, mais aussi par le biais des mouvements d'opinion de la société civile, font aujourd'hui partie de la négociation commerciale.

En effet, les gouvernements doivent satisfaire les exigences évolutives de leurs électeurs et doivent tenir compte de la nature des biens publics demandés par la société, de la quantité et de la qualité souhaitée, comme des hiérarchies implicites entre biens publics.

Or, ni la jurisprudence du GATT, ni aujourd'hui celle de l'OMC, pas plus que le contenu des textes des accords ne reconnaissent comme valide la référence aux préférences collectives pour justifier des décisions de politique domestique qui peuvent avoir un impact sur le commerce. Les seuls arguments admis pour légitimer des exceptions aux règles de l'OMC sont prévus au titre de l'article XX ou des accords SPS (questions sanitaires et phytosanitaires) et OTC (obstacles techniques au commerce) : ces exceptions doivent, pour être acceptées, être justifiées par la mise en évidence des dommages, le critère retenu étant celui de la preuve scientifique, ou par l'existence de préférence qui ont fait l'objet d'une négociation internationale dans le cadre du *Codex Alimentarius* ou de l'Organisation mondiale de la santé. Certains éléments de précaution existent cependant dans les accords SPS et OTC ; les jugements du panel « viandes aux hormones » ont montré une certaine ouverture.

L'OMC, au travers de l'organisme de règlement des différends, est amenée de façon croissante à statuer sur les préférences collectives nationales, mais elle le fait, comme il est normal, au nom de l'objectif de libéralisation : or il est difficile de maintenir la légitimité de la libéralisation des échanges si un équilibre n'est pas trouvé entre les

objectifs conflictuels du système commercial multilatéral et les préférences nationales en matière de biens publics. Pour limiter ces conflits d'objectifs, les procédures de reconnaissance mutuelle des normes (partenariat transatlantique) ont un rôle à jouer, de même que les instruments volontaires ou l'utilisation de labels (type éco-étiquetage ou éco-certification), qui renseignent les consommateurs sur les normes et procédés de production. Ces informations, qui sont de plus en plus réclamées par les consommateurs, doivent être vérifiables et attribuées de façon transparente, au risque d'annuler la validité de cette démarche.

Les critères de définition et d'attribution des labels peuvent aussi être contestés ; ainsi les pays en développement se sont montrés critiques sur ces instruments volontaires, craignant d'être exclus par des procédures mal connues ou gérées de façon non transparente.

Une autre source potentielle de protectionnisme vert réside dans l'extension des approches volontaires. Ce nouveau type d'instrument de régulation regroupe différentes procédures basées sur l'analyse du cycle de vie des produits (pré-production, production, distribution, utilisation et élimination) : éco-labellisation, éco-conditionnement, recyclage et utilisation des produits recyclés. Conçues initialement comme un moyen de protéger l'environnement sans créer de distorsions commerciales, ces procédures posent néanmoins des difficultés lorsqu'il s'agit de leur application à des produits importés. Les caractéristiques des éco-labels reflètent les préférences collectives et priorités des groupes qui les décernent et diffèrent généralement d'un pays à l'autre, sinon d'un groupe à l'autre. L'attribution d'un label écologique, qui dépend de l'analyse du cycle de vie du produit, permet de certifier au consommateur que le bien labellisé respecte une certaine norme environnementale relative aux caractéristiques mêmes du bien, à sa production, son emballage, son utilisation ou son recyclage. L'éco-labellisation est une procédure qui peut être décidée par des organismes privés (non-gouvernementaux) ou publics (il s'agira alors de programmes obligatoires ou volontaires). Les programmes d'éco-conditionnement, qui prévoient la récupération et la réutilisation de produits comme les bouteilles consignées, posent des problèmes aux producteurs étrangers.

Les gouvernements et industriels étrangers ne disposent pas toujours des informations et des moyens nécessaires pour répondre aux exigences du pays importateur. Celles-ci peuvent aussi constituer de véritables barrières à l'entrée pour les pays en développement, pour lesquels la mise en conformité avec les exigences des pays industrialisés peut s'avérer difficile (lacunes techniques et problèmes d'accès aux technologies propres). Ces systèmes ont donc des effets potentiels importants sur les échanges : sélection de groupes de produits, coût des démarches de certification ou d'obtention d'un label.

### c) Des conflits potentiels sur les réglementations environnementales internationales

Les taxes, les normes sur les produits ou sur les PMP (procédés et marques de production), ainsi que les approches volontaires visent à internaliser les effets externes environnementaux locaux. Lorsqu'il est question de problèmes d'environnement globaux ou transfrontaliers, les gouvernements privilégient une approche multilatérale concertée dans le cadre d'un accord multilatéral sur l'environnement (AME).

C'est d'ailleurs ce que stipule le principe 12 de la Déclaration de Rio. Quelle que soit l'antériorité des Conventions internationales existantes, elles sont intégrées dans le cadre de ces accords multilatéraux. Ainsi plus de 180 AME ont été signés. Ils concernent généralement un problème donné et ne s'appliquent qu'aux seuls pays signataires. Or près d'une vingtaine d'AME contiennent des dispositions relatives au commerce. Le recours aux mesures commerciales unilatérales doit être évité, car il peut constituer une discrimination arbitraire et une violation du droit souverain pour déterminer les politiques environnementales nationales.

Trois accords contiennent des dispositions importantes qui supposent des engagements contraignants : la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, la Convention sur le commerce international des espèces en danger (CITES) et le protocole de Montréal sur la préservation de la couche d'ozone. Des conflits entre le GATT et les AME contenant des mesures commerciales sont par conséquent susceptibles de se produire. Le protocole de Montréal permet par exemple aux pays contractants d'interdire l'importation de chlorofluorocarbones et d'autres substances contrôlées en provenance de pays non-signataires de l'accord, ce qui déroge à la « clause de la nation la plus favorisée » et au principe du « traitement national ». La conformité des dispositions contenues dans ces trois AME avec l'article XX du GATT fait l'objet d'un examen approfondi au sein de l'OMC.

Dans le cas des problèmes d'environnement global, la question est renvoyée à la validité des accords multilatéraux d'environnement. *A priori* le problème est plus simple. Les accords internationaux définissent des normes et des règles acceptées par toutes les parties, et ces accords, du fait de leur caractère multilatéral, évitent les problèmes de discrimination et de protectionnisme déguisé.

L'usage, croissant, des instruments économiques pour faire respecter les engagements pris pose cependant la question de la gestion de ces instruments, de la compatibilité entre les mesures commerciales prises dans le cadre des accords et les règles de l'OMC, et soulève un problème pour les membres de l'OMC non parties à une Convention environnementale.

#### d) Des instruments et des normes visant à clarifier les procédures d'échanges de produits

---

### **Les principes du GATT**

*Jusqu'ici l'usage des instruments économiques a été limité à la restriction du commerce de certains produits (déchets toxiques) ou de certaines espèces en danger. L'enjeu économique, non négligeable pour certains pays, ne touchait pas cependant les intérêts stratégiques des grandes puissances économiques. Le protocole de Montréal, plus contraignant puisqu'obligeant à une reconversion relativement rapide des techniques de production (élimination des CFC), a été bien accepté car la préoccupation de santé publique aux États-Unis était très forte. Il en va autrement aujourd'hui. La Convention sur le changement climatique, comme la Convention sur la biodiversité, représentent des enjeux considérables : la consommation et la production d'énergie dans le premier cas, les industries des biotechnologies dans le second.*

*Le problème des distorsions de concurrence est soulevé par les futures modalités de distribution des droits à polluer comme par les mesures, fiscales ou autres, qui seront prises pour faire respecter les engagements pris à Kyoto. De même, la réglementation du commerce des organismes génétiquement modifiés (OGM) est clairement un obstacle aux échanges de produits, puisque que l'OMC ne distingue pas les OGM d'autres produits similaires. Cette réglementation négociée au début de cette année, pose d'entrée de jeu les problèmes de la compatibilité entre les règles de l'OMC et les règles environnementales. En effet en renforçant la référence au principe de précaution, le protocole de carthagène, est porteur de contradictions potentielles avec les dispositions de l'accord sanitaire et phytosanitaire ou avec celles de l'accord sur les obstacles techniques au commerce.*

*Ce règlement a été ainsi l'objet de conflits entre plusieurs pays exportateurs d'OGM, l'Union européenne qui a choisi une réglementation contraignante, et les pays en développement.*

*Au sein du système commercial multilatéral fondé sur le GATT, les parties contractantes doivent respecter certains principes afin de créer un climat favorable aux échanges. D'après l'article I (« clause de la nation la plus favorisée »), chaque pays contractant doit étendre à tous les autres les avantages commerciaux qu'il accorde à l'un d'entre eux. D'après l'article III (« traitement national »), les produits importés et les produits domestiques similaires doivent être traités de la même manière. En d'autres termes, toute mesure discriminatoire*

*entre les parties prenantes est prohibée (principe de non-discrimination).*

*Selon le principe de non-discrimination, un pays peut imposer une réglementation sur ses importations, à condition seulement que ses propres produits y soient également soumis. L'entrée d'un produit peut donc être refusée s'il ne satisfait pas aux normes définies par le pays importateur pour ses propres productions. Cependant, le pays ne peut adopter que des mesures autorisées par le GATT. Celles-ci sont définies dans l'article XX, alinéas b et g. Ce principe autorise les pays à faire passer leurs objectifs en matière de santé publique, de sécurité et d'environnement avant leur obligation générale de ne pas appliquer de mesures commerciales discriminatoires.*

*Cela concerne uniquement le recours à des mesures commerciales à finalité environnementale et quand il s'agit de normes liées aux qualités intrinsèques du produit.*

*Par contre, les normes d'émission et les normes sur les PMP ne sont pas admises car elles remettent en cause le principe de non-discrimination. Si un pays veut utiliser des mesures commerciales en mettant en avant sa propre législation environnementale, il en résultera pour lui un désavantage comparatif. Des prescriptions écologiques rigoureuses relativement à d'autres pays peuvent constituer une barrière à l'entrée pour les produits étrangers, et peuvent être détournées de leur objectif environnemental vers des fins protectionnistes.*

*Ainsi, l'utilisation de mesures environnementales portant sur les produits ou procédés de production (PMP) peut être justifiée au niveau national, mais elle peut être discriminatoire vis-à-vis des partenaires à l'échange en limitant leur accès aux marchés.*

---

## **L'accord sur les obstacles techniques au commerce**

*Cet accord impose, en fonction de la nature des mesures concernées, une plus grande discipline dans le développement de règlements techniques. Cet accord, qui inclut un code de conduite, établit les règles à suivre par les organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux dans la mise en place des règlements techniques et normes volontaires (éco-étiquetage, éco-certification).*

*L'accord sur les OTC pose trois problèmes quant à la mise en place de normes environnementales :*

*– aucune discrimination ne doit exister entre produits similaires de différents membres de l'OMC (clause de la nation la plus favorisée) comme entre produits domestiques et étrangers*

(principe du traitement national). La définition des « produits similaires » et donc des PMP est ici centrale. L'OMC n'admet que les normes relatives aux caractéristiques physiques du produit et non aux PMP. Or la plupart des normes portent sur des PMP. Le même problème se pose concernant les éco-labels fondés sur des PMP ;

– de telles normes ne doivent pas créer d'obstacles « non nécessaires » au commerce ; elles doivent servir des objectifs légitimes, entre autres la protection de la santé des personnes et de l'environnement. Ces objectifs sont définis par rapport aux risques que la non réalisation des règlements entraînerait. Ces risques doivent être démontrés, ce qui nécessite des données scientifiques et techniques qui ne sont pas toujours facilement disponibles ;

– les gouvernements doivent s'assurer que leurs organismes centraux de normalisation établissent leurs règlements techniques sur la base de normes internationales. Cela peut être bénéfique du point de vue environnemental si les normes sont élevées. Si elles sont basses, les entreprises des pays où les normes sont plus rigoureuses connaîtront des contraintes supplémentaires en termes de compétitivité. Cela peut dissuader les gouvernements de mettre en place ou de maintenir des politiques environnementales rigoureuses.

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) est associée comme observateur aux travaux du Comité technique de l'accord sur les OTC. Dans ce cadre, les normes internationales volontaires ne sont pas considérées comme des distorsions. Les annexes n° 1 et n° 3 de l'accord sur les OTC reconnaissent par ailleurs la terminologie ou les procédures de l'ISO pour la préparation, l'adoption et l'application des normes.

L'accord sur les OTC et les directives du Conseil des ministres européens (adoptées en 1985, qui se réfèrent à des normes volontaires et reconnues au niveau international pour définir les caractéristiques techniques des produits) reconnaissent l'ISO comme la structure la plus compétente pour développer des normes internationales. Dans cette perspective, le travail de l'ISO revêt une importance considérable puisqu'il contraint les réglementations environnementales et commerciales, du niveau global au niveau national.

---

## **L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP)**

Dans l'accord sur les MSP, les États membres peuvent prendre des mesures pour protéger la vie et la santé des humains et des animaux ainsi que pour préserver les végétaux s'il y a des risques de maladies, de contamination des denrées alimentai-

*res, etc. Cet accord ressemble en de nombreux points à celui sur les OTC, mais contient des dispositions plus rigoureuses, en particulier parce qu'il n'est pas basé sur la clause de la nation la plus favorisée, ni sur la règle du traitement national. Comme l'accord sur les OTC, il recommande l'utilisation de normes internationales afin de respecter au mieux les règles du GATT de 1994. Les références internationales sont précisées dans l'accord. Il s'agit de la Commission du Codex Alimentarius (pour l'alimentation), de l'International Office of Epizootics (pour les animaux) et de l'International Plant Protection Convention (pour les plantes). Des États membres peuvent prendre des mesures plus rigoureuses que celles définies par ces organismes de normalisation s'ils apportent la preuve scientifique de la nécessité de leur action et s'ils font en sorte que cela ne soit pas trop restrictif pour le commerce. Comme dans l'accord sur les OTC, les gouvernements doivent veiller à la conformité des mesures prises dans le domaine des MSP par les organisations régionales dont ils sont membres et les organismes non gouvernementaux de leur pays. L'accord sur les MPS a, pour ces différentes raisons, une portée assez réduite en matière de protection de l'environnement.*

*Cet accord admet qu'un gouvernement puisse refuser tout risque sanitaire, même en l'absence de certitude absolue. Mais il exige alors que le gouvernement fasse preuve de la même intolérance aux risques pour tous les produits et tous les secteurs.*

---

### **e) Le rôle croissant de l'ORD dans l'établissement d'une jurisprudence environnementale**

L'organe de règlement des différends (ORD) est une innovation institutionnelle majeure de l'OMC. Contrairement au mécanisme précédent, l'ORD organise des panels dont les résultats ont un caractère contraignant. Les sanctions commerciales qui résultent d'un éventuel jugement négatif sur des mesures non conformes, sont validées par le processus multilatéral. Ce mécanisme semble fonctionner et les pays sanctionnés ont jusqu'ici accepté les décisions des panels et procédé aux réformes demandées.

L'efficacité du dispositif confère une responsabilité particulière à l'ORD, qui est le seul organisme international fonctionnant comme une cour de justice commerciale appliquant des sanctions économiques.

Son autorité en fait un recours très apprécié pour corriger les asymétries de pouvoir qui caractérisent les relations économiques internationales et les pays en développement y ont volontiers recours. Son efficacité repose cependant sur une progression parallèle du consensus en

matière de règles. En effet, en l'absence de consensus, c'est le mécanisme des règlements qui doit trancher sur les cas litigieux. C'est ce qui s'est passé dans le domaine de l'environnement, où le blocage du Comité commerce et environnement, lancé après Marrakech, a reporté le règlement des conflits sur l'ORD, qui a établi une jurisprudence très étoffée par rapport aux avancées du Comité.

Cette évolution convient à un certain nombre de pays (c'est pour partie la doctrine des États-Unis, partagée par divers pays en développement), qui y voient un avantage en termes d'efficacité. Elle constitue un risque à terme pour l'OMC, qui est ainsi amené à statuer de plus en plus, sans consensus négocié, sur des questions liées en fait aux préférences collectives et aux politiques internes des pays. Dans un contexte où les accords de libéralisation des échanges et des investissements sont fortement contestés (mobilisation contre l'AMI, l'ALENA, etc.), une élaboration « glissante » des règles par la jurisprudence comporte de grands risques pour la légitimité future de l'OMC. En effet les jugements des panels établissent une hiérarchie implicite des préférences entre les différents biens publics et objectifs. Or, l'OMC n'a aucune légitimité pour procéder à ces choix. C'est là une source majeure de contestation de l'organisme.

Il importe donc d'affirmer des choix pour la discussion des règles dans la future négociation et de renforcer la transparence du mécanisme de règlement des différends.

#### f) Perspectives : trois options sont aujourd'hui possibles concernant l'évolution de l'OMC

La première consiste à poursuivre l'évolution entamée et à consacrer l'OMC comme cour de justice économique internationale ayant un champ *a priori* non limité sur tous les domaines qui ont un impact sur le commerce. Cette option nous semble dangereuse pour la pérennité du système et le rendrait largement illégitime.

La seconde consisterait à doter les accords internationaux de mécanismes spécifiques de règlement des différends, au risque de multiplier les arbitrages incohérents, mais avec l'avantage de recréer un certain équilibre entre les instances.

La troisième repose sur l'établissement d'une architecture des organisations en charge des différents biens publics internationaux et sur la définition, dans leur domaine de compétence, de normes internationales négociées. L'ORD de l'OMC garderait son rôle d'arbitre commercial *in fine*, mais ses jugements devraient intégrer les normes produites par les autres accords ou institutions. Cette évolution a le mérite de la cohérence mais suppose, sur de nombreux sujets, un niveau de consensus international dont nous sommes loin aujourd'hui.

Une telle évolution supposerait également un ajustement important du fonctionnement de l'ORD, notamment dans le sens d'une démocratisation de l'accès à l'organisme, qui reste, de fait, le privilège

des pays du Nord et de quelques grands pays du Sud ; on peut notamment souligner que seuls ceux-ci peuvent s'assurer les services des quelques grands cabinets internationaux d'avocats spécialistes des thèmes et des procédures de l'ORD.

L'intégration des « nouveaux sujets » (environnement, culture, normes sociales...) dans la future négociation, directement ou via les contentieux de l'OMC, renforce la nécessité d'une répartition du travail entre l'OMC et les autres institutions qui font émerger des préférences ou définissent des normes internationales sur ces sujets (droits sociaux, environnementaux, culturels etc.). Les relations de l'OMC avec l'OIT et les accords multilatéraux d'environnement doivent ainsi être précisés et institutionnalisés pour ne pas importer au sein de l'OMC tous les conflits d'objectifs des différentes politiques publiques internationales. Le moment est venu de traiter de front ce problème d'architecture en lançant la réflexion sur une organisation mondiale de l'environnement à même de faire appliquer les dispositions prévues par les accords environnementaux.

D'ores et déjà l'accord SPS pourrait être revu dans le sens d'une plus grande protection du consommateur et de la santé publique, le *Codex alimentarius* intégrer les nouvelles données sur les OGM ; il faudrait enfin étudier comment intégrer dans tous les accords de l'OMC, une même approche renforcée du principe de précaution.

Enfin la mobilisation de la société civile autour de l'OMC montre que les débats sur les règles commerciales ne peuvent plus être cantonnés à la négociation intergouvernementale. La légitimité de l'Organisation, essentielle pour fournir des règles du jeu aux échanges passe par une modification de son fonctionnement. La réforme institutionnelle doit être interne et permettre aux débats sur les choix sociaux et les préférences collectives d'être pris en compte dans les négociations futures. Le fonctionnement de l'ORD doit être aménagé pour que le choix des experts, les points de vue entendus reflètent mieux les différentes dimensions des problèmes. Des lieux et des procédures de concertation entre le secrétariat, les différents négociateurs et les différents acteurs notamment de la société civile doivent être trouvés. Mais elle doit être aussi extérieure en équilibrant le rôle de l'OMC par d'autres institutions et accords réellement contraignants.

## **Les organisations économiques multilatérales**

### **a) La Banque mondiale**

La Banque mondiale est un lieu important d'élaboration de doctrines sur la conduite des politiques économiques et le traitement des questions globales. La France malgré sa présence dans l'institution et la contribution financière qu'elle consent, n'a pas toujours été assez active dans les débats, qu'il s'agisse des problèmes de pauvreté, de réforme de l'État ou d'environnement. Une inflexion importante sera apportée par la tenue régulière en Europe de la conférence annuelle de la Banque

mondiale sur le développement (ABCDE), co-organisée avec le Conseil d'analyse économique. Cette conférence, qui rassemble les économistes européens autour des grandes questions du développement, permet à la communauté intellectuelle française de participer de façon très active aux débats. Il faut s'efforcer de conserver à Paris ce forum d'une très grande qualité.

En matière de développement durable, la Banque mondiale a vu sa doctrine évoluer fortement, d'abord sous l'influence du rapport Bruntland et des réflexions qui y ont conduit. Cette première phase a consisté à réexaminer les projets d'investissements de l'institution pour évaluer leur impact environnemental. Rio a donné lieu à un changement d'approche. De la révision des projets, la Banque est passée à la conception, avec les pays emprunteurs, des plans nationaux d'action environnementale et à l'intégration, dans les politiques d'ajustement économique, des objectifs environnementaux. Aujourd'hui, plus de 350 personnes travaillent dans le domaine de l'environnement à la Banque, qui est également devenue l'un des gestionnaires des mécanismes financiers des conventions internationales, comme le Fonds pour l'environnement mondial ou le Fonds du protocole de Montréal.

Plus récemment, la Banque a développé une approche qui essaie d'intégrer les quatre dimensions du développement durable : sociale, économique, institutionnelle et environnementale. La Banque dépasse ainsi la vision macro-économique, qui servait de cadre de cohérence aux programmes sectoriels et adopte une référence plus structurelle pour évaluer ses actions et définir des politiques. Elle développe aussi, à la suite du Programme des Nations unies pour le développement, de nouveaux outils pour mesurer les différents types de capitaux et les diverses catégories de ressources, tant humaines que naturelles. Elle est évidemment très active dans le débat mené également à l'OCDE sur le rôle des instruments de marché dans la réalisation des objectifs environnementaux.

---

*La Banque développe aujourd'hui sous l'impulsion de J. Wolfensohn une nouvelle approche : « le cadre intégré du développement » qui consiste à définir, avec toutes les composantes sociales des pays où elle intervient, des stratégies globales à long terme. Ces stratégies, qui doivent servir de cadre de coordination pour les interventions des agences de coopération et des bailleurs de fonds internationaux, seront centrées autour de douze-treize secteurs ou domaines d'activité, l'environnement en étant un des principaux. Cet exercice de concertation devra être transparent et indiquera la division du travail entre toutes les parties prenantes.*

---

La Banque et, à sa suite, d'autres agences et même des pays donateurs s'orientent vers une approche plus « méritocratique » de l'aide, où l'on privilégie ceux des pays dont les gouvernements font de réels efforts de gouvernance et de bonne gestion, au détriment des autres. La bonne gestion de l'environnement est un des critères retenus.

Cette évolution vers des approches plus structurelles répond aux doutes nés des crises russe et asiatique et des réponses apportées par les institutions financières internationales. Les processus de transition économique à l'Est, les effets de la libéralisation des marchés financiers en Asie ont entamé les certitudes sur les vertus absolues de la libéralisation. Cette révision du consensus de Washington a été menée sous l'impulsion de J. Stiglitz, vice-président et économiste en chef, qui, avec méthode, remet sur la table ce qui ne faisait plus l'objet de discussions : la neutralité fiscale, les privatisations, les défaillances de marché et leur nécessaire correction par l'État et, plus globalement, la nécessité d'une régulation économique. Ce travail d'*aggiornamento* n'est pas facile et il y a loin des discours de politique générale à la révision des pratiques des négociateurs ou des opérateurs de terrain de la Banque. Mais cette évolution est très importante, car la Banque continue d'occuper une place centrale en matière de doctrine économique et un rôle clé dans les coordinations de l'aide publique au développement. Elle doit être soutenue par les pays européens et, tout particulièrement, pour la France.

La Banque a également choisi d'infléchir ses méthodes de travail. Elle fait depuis quelques années une large place au travail avec les ONG. Elle lance aujourd'hui des processus de consultation ambitieux qui visent à pallier les défauts du système de décision multilatéral. L'idée est qu'il y a une trentaine de grandes questions planétaires dont la solution ne peut plus être trouvée dans le cadre traditionnel des États-nations ou de simples conférences inter-gouvernementales occasionnelles. La Banque cherche donc à monter des réseaux de travail permanents, regroupant non seulement des gouvernements, mais aussi des représentants du secteur privé et de la société civile, choisis pour leur connaissance du problème.

Notre présence à la Banque mondiale pourrait être significativement améliorée. L'administrateur de la France à la Banque mondiale devrait pouvoir mobiliser les différentes administrations et compétences françaises pour quelles soient présentes dans les débats de doctrine. À l'heure actuelle, seul le ministère des Finances, appuyé périodiquement par le ministère des Affaires étrangères, est présent.

Mais il faut pour cela que l'administration française comprenne mieux l'évolution des modes de négociation internationale, qui est largement reflétée dans le *modus operandi* de la Banque. Les formes de négociation sont beaucoup plus horizontales que par le passé et incluent des acteurs de statuts très différents impliqués dans l'action et la décision. La Banque associe ainsi de façon croissante des ONG ou des entreprises privées, non seulement aux projets, mais aussi à l'élaboration de ses doctrines d'intervention. La Banque aujourd'hui se situe ainsi dans une société de réseaux. Or, la diplomatie française ou les négociateurs français en général, sont peu préparés à ce fonctionnement horizontal, car ils sont

largement marqués par la tradition des relations inter-étatiques et par la recherche d'alliances dans un cadre géopolitique traditionnel. Par ailleurs, les interventions de la France à la Banque, au-delà des questions globales d'endettement, sont encore trop ciblées sur les sujets traditionnels de la coopération, et se cantonnent trop souvent à la défense de pays privilégiés ou de thématiques classiques de notre aide au développement.

Dans sa pratique bilatérale même, la France a du mal à intégrer ONG et entreprises dans les négociations. La conception, encore très forte dans notre pays, d'une administration omnisciente, notamment dans le domaine des relations extérieures, rend difficile les apports français dans les débats internationaux actuels.

## b) L'OCDE

Depuis la fin des années 1970, les réflexions de l'OCDE se sont organisées autour de la fin de l'État-Providence, de la dérégulation des marchés, de la libéralisation intérieure et extérieure des échanges de biens, de services et, plus récemment, de capitaux. En ce sens, l'Organisation a contribué à élaborer une vision de l'économie mondiale partagée par les pays membres, dans laquelle l'extension des mécanismes de marché aux différentes sphères de l'activité a servi de principe directeur. Un ensemble de facteurs amène aujourd'hui l'OCDE à réviser sa doctrine. Les préoccupations croissantes concernant l'environnement, la cohésion sociale, ou même les ressorts du développement économique, ont conduit l'OCDE à ouvrir de nouveaux champs de réflexion.

Dans le même temps, la théorie économique standard fait une place de plus en plus grande au rôle des institutions, à la reconnaissance des imperfections de marché et aux facteurs non économiques de la croissance. Dernier événement en date, les difficultés rencontrées par l'OCDE dans la négociation de l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) ont fait ressentir fortement les limites d'un exercice centré sur une conception étroite de l'économie du bien-être. La question de la qualité de la croissance est apparue comme la condition incontournable de la réussite de la mondialisation. Si cette qualité ne répond pas aux aspirations des citoyens des sociétés concernées, le repli vers des positions protectionnistes est inévitable.

Le secrétariat de l'OCDE a donc proposé en 1997, à la suite des conclusions d'un groupe d'experts à haut niveau, de faire du développement durable le principe directeur des travaux de l'Organisation, en déclarant que « *le principe de viabilité et d'efficacité économiques n'est pas suffisant pour maximiser le bien-être à long terme* », et qu'il fallait impérativement aujourd'hui que les gouvernements intègrent dans leurs politiques économiques les préoccupations sociales et environnementales. Le secrétariat a assorti cette position générale de la proposition d'un programme de travail portant sur le changement climatique, les incitations économiques, les technologies et les indicateurs du développement durable. L'inflexion proposée par le secrétariat est substantielle et n'est pas un nouvel avatar de la politique d'une institution inquiète sur son avenir.

Elle traduit les questions des institutions économiques qui ont été les artisans de l'harmonisation des politiques visant à faciliter la mondialisation de l'économie. Comme d'autres institutions multilatérales, le secrétariat de l'OCDE voit dans le développement durable le moyen de redonner une légitimité à son institution et de préparer les négociations économiques de la prochaine génération.

L'administration française se sert mal de l'OCDE, qui peut être une caisse de résonance pour les idées françaises en cours d'élaboration et un lieu où se préparent des positions de pré-négociations. Comme le déclare un des membres de la direction actuelle de l'organisation, la participation française est active du point de vue intellectuel, mais reste neutre au plan politique, parce que les responsables hiérarchiques ne s'y investissent pas. La reconversion de l'OCDE au développement durable n'est pas apparue comme un enjeu important pour l'administration, ce qui nous prépare mal à utiliser cette institution dans le futur. Il faut donc revoir nos processus de préparation des discussions et de prise d'initiative, ainsi que notre mode de représentation.

### c) Conclusion : une nouvelle architecture pour les institutions multilatérales de l'environnement et du développement

La croissance des problèmes à gérer au plan global pose la question de la responsabilité de la gouvernance du système ?

La prise en compte des biens communs internationaux montre que le marché, s'il fonctionne, n'assure pas, seul, le gouvernement du système. Sans régulation, sans institutions pour l'encadrer, il engendre des coûts considérables, génère des « maux communs internationaux » en abandonnant des pans entiers au désordre. De même des politiques nationales menées sans souci des conséquences internationales peuvent créer des impacts négatifs pour les biens globaux.

Que faire en l'absence d'un gouvernement mondial qui puisse faire appliquer un corps de lois, poursuivre en justice les contrevenants et garantir un système de sanctions ? C'est l'institution d'un gendarme international via l'hégémonie des grandes puissances qui jusqu'ici, a servi de recours. Aujourd'hui la taille et l'influence de l'économie nord-américaine n'y suffisent pas, et le gendarme international, par défaut, manque d'un corpus législatif suffisamment complet qui orienterait de façon cohérente ses interventions.

Face à ce vide relatif, il reste... des procédures et des institutions, celles des multiples accords internationaux qui traitent des problèmes que la communauté internationale identifie et juge opportun ou urgent de régler. Sans qu'ils aient toujours d'objectif clairement et communément défini, les États, mais au-delà d'eux une multitude d'acteurs négocient, résolvent leurs conflits d'intérêts ou les transfèrent sur d'autres sujets. Ces processus se déroulent dans des forums de nature très

différente et avec des ordres du jour parfois divergents. C'est manifestement le cas des négociations commerciales et environnementales.

Mais les normes et les règles produites par ces processus multiples sont parfois contradictoires. Elles sont élaborées par des instances et reconnues par des institutions qui, dans le système international, n'ont ni la même force, ni la même autorité. La hiérarchie qui s'instaure entre ces forums est devenue un problème central. En effet en l'absence d'arbitrage, les institutions qui l'emportent sur les autres sont celles qui ont un pouvoir de contrainte pour faire appliquer leur corps de principes et de règles. La logique de la négociation commerciale l'emporte ainsi sur les objectifs environnementaux.

Il faut donc que la Communauté internationale se saisisse explicitement du problème de l'architecture globale des institutions de la gouvernance mondiale. Faut-il chercher un équilibre des institutions en équilibrant leurs pouvoirs de contraintes ? Faut-il au contraire désigner une institution garante en dernier ressort de l'application des normes internationales décidées ailleurs ? La France peut porter cette question dans le débat international et contribuer à trouver les procédures pour le conduire.

Mais il importe aussi de comprendre comment l'économie politique des décisions a changé avec les processus de mondialisation. La multiplicité des forums de négociations est aussi celle des communautés d'acteurs impliqués. Les acteurs de la négociation ne sont plus les seuls défenseurs des intérêts vitaux des nations, ils sont plus divers, représentent des intérêts multiples et interviennent à des échelles très variables. Il faut prendre en compte ce changement et apprendre cette nouvelle « diplomatie en réseaux ».

---

## **Les conséquences pour les acteurs publics français**

### **La nécessité d'une politique nationale de développement durable**

Après la conférence de 1992, l'action internationale de la France en matière d'environnement a mis l'accent sur la mise en place du Fonds pour l'environnement mondial, le nouveau mécanisme de financement institué lors du sommet de la Terre, et sur le soutien à la Convention sur la désertification. La France a par ailleurs conservé pendant quelques années une capacité d'initiative importante dans le cadre de la Convention climat. Les autres Conventions en revanche ont bénéficié d'un suivi moins important au plan politique, à l'exception pendant un temps limité, de la Convention biodiversité. Par ailleurs conformément aux engagements pris à Rio, la France a créé en 1993 la Commission française du développement durable, la CFDD, qui est la correspondante française de la Commission du développement durable des Nations unies.

La discussion interne sur le développement durable a pris corps avec la consolidation de la Commission française du développement durable (CFDD). En 1996 cette Commission a réalisé un important bilan de l'action de la France dans le domaine et énoncé un certain nombre de propositions, dont certaines devaient être reprises dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable, arrêtée en décembre 1996, à la suite des assises coordonnées par le ministère de l'Environnement. Cette mobilisation s'est rapidement essoufflée après les assises.

La stratégie nationale de développement durable finalement adoptée peu de temps avant le changement de gouvernement n'a pas vraiment connu d'application. L'isolement du ministère de l'Environnement, seul à porter véritablement cette problématique, n'a sans doute pas facilité l'adhésion des autres départements ministériels à une telle démarche. Enfin, des éléments de blocage importants n'avaient pas été levés au plan politique : l'indépendance et la transparence de l'information sur la filière nucléaire, les mesures à prendre sur les pollutions agricoles et, au-delà, sur le modèle de développement agricole, les décisions en matière de schémas de transport, d'énergie et d'aménagement du territoire.

Ces blocages internes ont retenti, tant sur la capacité d'entraînement et d'initiative de la France au plan international, que sur la crédibilité, au plan interne, de la stratégie adoptée.

Certaines conditions sont aujourd'hui réunies pour lever ces obstacles et redonner à la France un rôle actif. Mais il reste encore beaucoup à faire, tant au plan des outils d'incitation et d'encadrement des politiques publiques que des méthodes de débat concernant les choix collectifs, pour définir et négocier un modèle de développement équilibré à long terme. Ainsi, les liens entre l'aménagement, le développement structurel, les modes de vie et la problématique du développement durable sont encore à construire dans les pratiques administratives et les politiques locales ; cela suppose un changement de culture chez les spécialistes de l'aménagement du territoire, comme un changement de méthode dans les processus de prise de décision et dans l'exercice des responsabilités locales.

C'est à partir de ce changement de perspective que les positions françaises au plan international pourront acquérir une nouvelle crédibilité et qu'elles pourront être innovantes. C'est parce qu'elles sont enracinées dans une réalité locale que les propositions des pays nordiques reçoivent un écho qui dépasse largement le poids politique et économique de leurs émetteurs. Les positions françaises sur l'environnement global et les questions du développement durable auront plus de force et de légitimité à partir du moment où elles refléteront des choix nationaux ou locaux démocratiquement débattus. La participation croissante de la société civile aux négociations internationales crée ainsi de nouvelles sources de légitimité pour les positions des États sur la scène internationale.

- Plusieurs composantes sont nécessaires à une stratégie de développement durable :

#### a) Le « gouvernement du marché » pour le développement durable

Les politiques économiques ont un rôle central à jouer dans les inflexions à apporter au développement en corrigeant les défaillances de marché et en veillant à ce que les biens publics essentiels soient fournis.

La réallocation des ressources dans un sens plus favorable au développement durable a été entamée par la réforme fiscale et, notamment, par l'introduction de la fiscalité écologique. La création de la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) ou le projet d'éco-taxe vont dans ce sens. Il reste à confirmer ce mouvement en obtenant au plan européen une taxation de l'énergie qui, aujourd'hui, peut bénéficier d'un bon accueil si l'on combine cette taxe avec les mécanismes de flexibilité prévus dans la Convention sur le changement climatique. Une réflexion d'ensemble sur la fiscalité environnementale doit être poursuivie. Les récents travaux du Conseil d'analyse économique fournissent la base

conceptuelle d'une telle réflexion, qu'il faut décliner sur le plan des pollutions de l'eau, des sols et de la production des déchets.

Au plan international, le Gouvernement doit mener une réflexion d'ensemble sur les évolutions des instruments économiques utilisés à des fins environnementales, notamment dans le cadre des conventions internationales. La cohérence de ces instruments, leur efficacité, les conditions institutionnelles de leur mise en œuvre doivent être analysées, de même que leur compatibilité avec les règles commerciales multilatérales.

– Deux axes de réflexion doivent être approfondis :

– les interactions entre commerce, environnement et santé publique. Il serait très opportun de constituer un groupe de travail permanent qui travaillerait sur les négociations commerciales et l'environnement et associerait diverses compétences venant des départements ministériels, de la communauté scientifique et de la société civile. Ce groupe pourrait préparer sur le fond les négociations du prochain cycle et appuyer la réflexion gouvernementale pendant la phase de discussion du nouvel accord ;

– l'intégration du développement durable en matière de politiques économiques. Un autre chantier devrait concerner l'évolution des doctrines internationales en matière de politiques économiques. L'introduction du développement durable comme principe directeur de la réflexion de la Banque mondiale, avec ses corollaires concernant la réforme de l'État et le développement social, appelle une contribution spécifique de la France, contribution dont il faut construire les éléments en associant là encore société civile, communauté scientifique et administrations.

La préparation des prochaines conférences annuelles sur le développement co-organisées par le Conseil d'analyse économique et La Banque mondiale (ABCDE) pourraient être l'occasion de structurer les travaux de ce groupe. Ces deux chantiers devraient être copilotés par le MEFI, le MAE et le MATE.

## **b) Inscrire le développement durable dans le long terme : l'aménagement du territoire**

La réforme fiscale ne peut à elle seule réussir l'intégration de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques. D'autres instruments sont nécessaires : la loi sur l'aménagement du territoire (LOADT) fournit un nouveau cadre pour inscrire à long terme, dans les politiques structurelles, les objectifs du développement durable. Les modalités d'application de la LOADT, les dynamiques créées autour des contrats de pays ou d'agglomération, vont déterminer en grande partie le succès de l'intégration des objectifs de développement durable dans les politiques publiques. En effet l'impact des choix d'aménagement sur la gestion de l'environnement est largement supérieur à celui des instruments d'incitation et peut les rendre inefficaces. Ainsi la localisation des habitats et des zones d'activité a un impact déterminant sur les choix de déplacement des personnes. Si les choix d'aménagement sont incohérents,

une politique nationale de transports et son inscription locale ne peuvent s'orienter vers des systèmes de transport collectifs peu polluants, privilégiant par exemple le rail par rapport à la route et les transports urbains par rapport aux voitures individuelles. Les contrats de plan État-région seront le test de cette prise de conscience, même s'il ne faut pas trop attendre de ce premier exercice dans le domaine du développement durable cependant, la négociation de ces contrats est une occasion exceptionnelle de dialogue avec les élus, les associations, les entreprises privées et les différents usagers de l'espace et devrait permettre de définir localement des projets de développement plus équitables et plus soucieux de la préservation des ressources.

### c) Ouvrir le débat sur le modèle de développement dans la société

Le débat sur le développement durable doit être ouvert à l'ensemble de la société. C'était la fonction assignée à la Commission française du développement durable installée en 1994.

La faiblesse actuelle de cette Commission nuit à l'ensemble de la réflexion et à sa prise en compte par l'ensemble des acteurs privés et publics. Il faut redéfinir le mandat et le fonctionnement de la CFDD, qui souffre aujourd'hui d'une nette désaffection. Cette situation compromet la diffusion de la culture du développement durable dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Faute de moyens et de mandat politique clair, la Commission ne peut jouer son rôle, ni de conseil aux pouvoirs publics, ni d'animation du débat avec la société civile. Or le passage dans les pratiques privées et publiques des idées du développement durable dépend pour l'essentiel de la mobilisation de l'opinion publique, qui doit être fondée sur un débat démocratique vivant.

Plusieurs solutions institutionnelles sont possibles et une grande variété de formules ont été mises en œuvre dans les pays de l'Union. La formule suédoise pourrait être retenue, c'est-à-dire une commission de personnalités choisies pour leurs compétences personnelles, installée auprès du ministre chargé de l'environnement. Le relais politique des réflexions de cette commission serait trouvé et la qualité de ses membres leur permettrait de formuler des avis susceptibles d'être écoutés. L'activité de la CFDD serait recentrée au profit d'une fonction de conseil sur les problèmes émergents du débat politique et social et sur les projets des politiques publiques.

En effet, la multiplicité des rôles confiés à la CFDD a contribué à son affaiblissement car elle n'a pu les remplir. C'est notamment le cas de l'animation du débat public qui suppose des moyens très importants. Aujourd'hui en France, comme dans le reste de l'Europe, le débat sur les questions et les thématiques du développement durable emprunte de nombreuses formes, qui proviennent de différentes initiatives et d'acteurs divers. Tenter de reprendre une initiative centralisée n'aurait pas beaucoup de sens. Pour autant la CFDD a un rôle à jouer en formulant des avis et en jouant un rôle d'autorité morale, à l'instar du comité de bioéthique.

La Commission devrait aussi entretenir, comme elle a essayé de le faire dans le passé mais sans moyens, un contact actif avec les Commissions nationales d'autres pays.

En revanche, la discussion formalisée entre les partenaires sociaux, les acteurs industriels et l'État trouve naturellement sa place dans les commissions du Plan et devrait inclure la dimension du développement durable dans ses divers aspects. Les thématiques du développement durable sont liées aux choix collectifs et aux préférences des acteurs en matière de biens publics nationaux ou internationaux. Le commissariat au Plan devrait organiser le débat sur ces préférences pour faire émerger les consensus possibles entre les acteurs de la société française.

Cependant le CGP reste marqué par une tradition administrative : les partenaires de la consultation sont les interlocuteurs traditionnels de l'État centralisé : les syndicats, les organismes professionnels, les grandes institutions de recherche. Les acteurs privés innovants hors du secteur des grandes entreprises, les organisations de la société civile et, en particulier, les associations interviennent marginalement dans les débats. Il n'existe pas véritablement de lieu en France où ces autres acteurs, qui jouent un rôle croissant dans les évolutions sociales, peuvent se retrouver, organiser les débats et porter leurs conclusions à la connaissance des décideurs publics. Les membres des assemblées existantes au Conseil économique et social ou dans les divers groupes animés par l'administration, hésitent toujours à adopter des positions innovantes par crainte de ne pas représenter leurs institutions. Cette mécanique institutionnelle produit des débats organisés autour de la défense de l'existant, contradictoires avec les exigences du travail de prospective nécessaire à la promotion des changements.

Le Comité 21 pourrait également jouer un rôle dans ce domaine. Créé en France comme dans d'autres pays à la suite du sommet de Rio pour être un lieu de débat des acteurs non gouvernementaux (secteur privé et associations) sur le thème du développement durable, il pourrait utilement étendre ses activités. Le développement de clubs de prospective fonctionnant sur le modèle du club « Énergie » du Plan lancé en 1999 pourrait aussi répondre à cet objectif.

L'idée de base est de créer des réseaux d'acteurs innovants permettant de réfléchir à des scénarios et d'élaborer des décisions acceptables à terme par les groupes sociaux concernés.

Enfin, il faut donner un cadre de référence aux réflexions locales et nationales sur le développement durable. Deux exercices de prospective ont été lancés indépendamment par le Plan et par la Datar avec des horizons proches. Ces deux exercices recouvrent chacun à leur manière les thématiques du développement durable. Une réflexion cohérente sur la stratégie du développement durable en France à l'horizon 2020 peut émerger de ces exercices, si l'on tire des lignes d'actions à partir des deux perspectives : globales et sectorielles pour le Plan, locales et spatiales pour la Datar. Au printemps 2000, une confrontation des

réflexions pourrait être organisée, débouchant sur un cadre de référence pour les actions futures.

C'est en effet le moment pour le gouvernement, qui a largement entamé le règlement des grands dossiers économiques les plus urgents, de s'engager dans la voie des réflexions et des réformes plus structurelles, dont le développement durable est un élément central. En effet, si la prise de conscience d'une nécessaire inflexion des modèles de consommation et de production s'est opérée dans la société française, les choix quotidiens ont peu évolué et marquent parfois même des régressions, comme dans le cas des consommations énergétiques. Si la société est de plus en plus sensible aux risques environnementaux et de santé publique, le plus difficile, c'est-à-dire la modification des choix et des comportements individuels et collectifs en matière de consommation, reste à faire.

#### d) La mise en cohérence des politiques internes avec les politiques internationales : l'exemple de l'agriculture

L'enjeu pour la France est de prouver à ses interlocuteurs internationaux que les mesures internes de soutien agricole sont en cohérence avec nos préoccupations environnementales et de développement durable, et qu'elles ne font pas une concurrence déloyale aux systèmes agricoles moins intensifs et plus riches en emplois de certains pays en développement. Les critères portent sur les subventions à l'agriculture, qui favoriseraient une consommation excessive d'engrais, de pesticides et d'eau, tandis que les soutiens à l'exportation décourageraient les producteurs des pays en développement, tant sur les marchés internes que sur les marchés internationaux.

Même si l'argumentation des contestataires de la politique agricole commune est souvent caricaturale et relève de considérations tactiques, il n'en reste pas moins qu'un effort de mise en cohérence de nos options internes et internationales doit être entrepris. La France milite en faveur d'une réduction des inégalités internationales, et la politique de coopération française soutient depuis longtemps le développement des agricultures paysannes. Par ailleurs le gouvernement a entrepris une réflexion d'ensemble sur les incitations économiques qui permettraient d'assurer une plus grande efficacité économique et écologique, et une plus grande justice sociale. Ignorer l'impact de la politique agricole européenne sur les agricultures en développement affaiblirait cette réflexion et notre crédibilité internationale, d'autant que les pays en développement seront beaucoup plus actifs dans le prochain cycle que lors du précédent. Enfin, la question des normes environnementales va occuper une place importante dans la négociation. Plus généralement, la question des biens publics et des politiques à mettre en œuvre pour les garantir sera un sujet majeur. Les négociateurs auront à débattre du bien-fondé des politiques, non plus seulement sous l'angle des distorsions de concurrence ou de l'accès au marché, mais aussi en termes d'objectifs sociaux et environnementaux.

Les choix en faveur d'une agriculture qui soit respectueuse de l'environnement et capable de répondre aux objectifs d'emploi et de gestion de l'espace, tels qu'ils sont exprimés dans la loi d'orientation agricole, devraient ainsi être renforcés et prolongés par la Politique agricole commune réformée. En ce sens, le compromis passé à Berlin n'a pas permis d'initier un changement significatif. Il va falloir maintenant poursuivre la réforme de la politique agricole dans le cadre des négociations agricoles multilatérales. Quelles sont nos options de négociation ? Elles restent encore relativement ouvertes si on privilégie une approche équilibrée qui concentre à terme, en acceptant des adaptations dans la durée, les aides en faveur des fonctions collectives de l'agriculture. Cette option, si elle est affirmée à la faveur de la négociation, irait dans le sens de la cohérence des politiques inscrites dans le traité de Maastricht, et pourrait donner une base positive à la position de négociation européenne à l'OMC. L'Europe pourrait ainsi proposer, au moment où le système commercial multilatéral est fortement critiqué par les opinions publiques, une approche plus équilibrée, en montrant que les aides au secteur agricole peuvent aller dans le sens d'une agriculture durable.

Ces orientations devraient s'accompagner de propositions cohérentes en matière de sécurité alimentaire mondiale. Une agriculture plus tournée vers l'aménagement du territoire et l'emploi que vers une compétition subventionnée sur les marchés mondiaux, est une meilleure base pour promouvoir des échanges équitables.

Le développement de la production des pays les plus lourdement dépendants, la stabilisation par différents moyens de leurs factures d'importation, la réforme de l'aide alimentaire, notamment française, sont autant de moyens de contribuer à la sécurité alimentaire.

### e) S'appuyer sur les capacités de recherche

La participation de la recherche française aux négociations internationales est ridiculement faible. Là où nos partenaires s'entourent parfois de dizaines de chercheurs, nous n'en sollicitons qu'un ou deux. Les autres pays se font représenter par des experts, nous privilégions la représentation par des fonctionnaires souvent débordés. Cela est d'autant plus illogique que nous disposons d'une recherche publique considérable. La correction de cette faille passe par de nouvelles méthodes de travail, pour l'administration comme pour la recherche.

Il faut aussi développer les lieux de débat avec la société civile, afin de faire jouer à la recherche son rôle d'anticipation et de donner ainsi aux acteurs économiques et sociaux les repères et les éléments nécessaires à un débat public informé. Cependant ce rôle donne de nouvelles fonctions aux chercheurs comme informateurs du débat public et comme conseillers des décideurs. Ces nouvelles fonctions n'ont pas encore d'existence reconnue dans les carrières et les institutions, alors qu'elles sont déterminantes pour la légitimité future de la recherche publique. Elles sont ainsi peu attractives pour les chercheurs et margina-

lisent ceux qui s'y consacrent, à la différence d'autres pays où ces activités sont valorisées et font partie du cursus des chercheurs reconnus.

Il faut apporter une solution institutionnelle à ce problème en introduisant de nouveaux critères dans l'évaluation des chercheurs et en créant les structures de médiation nécessaires entre les institutions de recherche et le monde de la décision et du débat public.

Il faut en outre souligner que le thème du développement durable est encore mal pris en compte par la recherche. Si dans les sciences de la nature, les pôles de compétence sont bien identifiés, l'éclatement est la règle dans les sciences humaines et sociales, alors que le droit, l'économie, la philosophie et, dans certains domaines, la sociologie et l'anthropologie sont nécessaires au diagnostic des problèmes et à l'élaboration des solutions. Enfin, une bonne organisation en réseau permettrait de pallier la faible taille des équipes.

Le rapide développement des technologies, à l'origine du progrès économique de ces trente dernières années, s'accompagne de nouvelles interrogations de la société. Alors que les questions posées à la science il y a encore une vingtaine d'années portaient essentiellement sur l'innovation au service de l'économie, les questions que posent aujourd'hui la société et ses représentants (pouvoirs publics, associations, etc.) portent de plus en plus sur le progrès technique lui-même, sur son sens et sur ses conséquences. Les grands accidents écologiques ou sanitaires de ces dernières années (Bhopal, Tchernobyl, amiante, transfusion sanguine, encéphalite spongiforme, etc.) ont amené la société à prendre conscience des dangers que le progrès technique fait peser sur la santé ou l'environnement. À la conviction des années 1960 d'un progrès technique censé résoudre l'ensemble des problèmes de nos sociétés (la faim, la santé, les inégalités) succède en cette fin de siècle une interrogation majeure sur les limites et les risques potentiels du progrès technique. La recherche en environnement doit être disponible et organisée pour répondre à ce flot grandissant de questions qui émanent de la société et portent sur les conséquences environnementales de nos modes de développement. Il ne peut être question de se contenter d'une réponse scientifique au coup par coup, dans l'urgence, au gré des catastrophes. Il est devenu nécessaire de prendre en compte les conséquences des nouvelles technologies au moment où celles-ci sont élaborées. Une telle évaluation, de même que la hiérarchisation des enjeux environnementaux (qualitatifs et quantitatifs), l'anticipation des risques éventuels pour la société et l'analyse de la pertinence et de l'adéquation des solutions sont autant de questions qui supposent une analyse prospective largement interdisciplinaire des relations développement-environnement.

L'analyse prospective, par sa capacité à mettre au jour les ordres de grandeur des phénomènes, les points de rupture et les enjeux réels du développement des technologies pour nos modes de vie, est un élément majeur de programmation de la recherche dans le domaine de l'environnement.

Si les différents aspects de la mondialisation économique commencent à être bien couverts par les études et recherches récentes, les autres aspects concernant les conséquences sociales et environnementales de l'intégration des économies, comme les problèmes de coordination des politiques et des instruments économiques de la « durabilité », c'est-à-dire tout le domaine des biens publics locaux, nationaux et surtout internationaux, sont encore trop peu couverts et manquent de soutien institutionnel et financier.

La participation française aux grands programmes internationaux de recherche est importante. Encore faut-il que nous restions associés aux débats économiques qui les animent : enjeux des politiques internationales de brevets (notamment en matière de ressources génétiques et de biotechnologies), des instruments économiques (notamment en terme de grandes ressources : climats, forêts, etc.) et orientations des grands programmes de recherche. Ainsi, le travail entamé avec les centres internationaux du groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) devrait être sensiblement accru en termes de programmes conjoints comme en terme de contribution française au GCRAI, car ces centres sont des éléments clefs du dispositif.

Le thème du développement durable doit être pris en compte explicitement dans la programmation de la recherche par le MENRT, comme par les universités et institutions de recherche. Cette prise en compte doit concerner les financements et les recrutements de nouveaux chercheurs. Elle peut prendre la forme d'appels d'offres incitatifs, comme en ont déjà lancé de façon ponctuelle le MENRT, le MATE ou le CGP, à condition que ces appels d'offres soient suffisamment nombreux, variés et dotés financièrement, c'est-à-dire qu'ils contribuent à structurer le milieu de la recherche sur le thème du développement durable. C'est d'ailleurs l'objectif de nos propositions concernant la création d'une fondation sur ce thème.

## **f) Renforcer le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement**

On ne saurait conclure ces éléments de la politique française de développement durable sans parler du rôle que doit y jouer le MATE. C'est à lui en effet que revient d'impulser l'intégration de l'environnement dans les autres politiques. Mais il doit également jouer un rôle actif dans la réflexion sur les changements de mode de développement économique, ce que permettent ses nouvelles compétences. La loi sur l'aménagement du territoire fournit un cadre pour cette réflexion, qui pourra bénéficier aussi des débats sur l'éco-fiscalité et sur la politique agricole nationale. Mais le lien entre l'aménagement, le développement structurel, les modes de vie et la problématique du développement durable doit encore s'affirmer.

La capacité de cette administration à préparer les négociations environnementales et à participer aux forums sur le développement durable dépendra de l'ancrage du MATE dans la politique française.

Cependant l'insuffisance des moyens administratifs de ce ministère, en dépit des récents accroissements de son budget, son manque de liaisons organisées et coordonnées avec l'expertise scientifique et technique nationale ne lui permettent pas de jouer pleinement son rôle.

La mise en œuvre de la LOADT et des contrats de plan État-régions, ainsi que les débats à venir sur l'éco-fiscalité sont des occasions à ne pas manquer pour définir une stratégie de développement durable. Ses grands axes doivent être nationaux, mais des stratégies régionales doivent aussi être élaborées par les acteurs locaux sur la base de la démarche contractuelle proposée par la loi : contrats de pays, d'agglomération etc. Un message politique fort, donnant vision à long terme et un cadre de cohérence aux démarches régionales, devrait être envoyé au moment de la signature des contrats de plan.

## **La politique européenne de développement durable. L'action de la France**

La thématique du développement durable est aussi à la base de la réorganisation de la politique de coopération de l'Union européenne. Subissant depuis de nombreuses années de vives critiques, la Commission a lancé une restructuration qui privilégie l'organisation thématique. Deux grands axes ont été définis, l'un autour du soutien à l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, l'autre sur les volets sociaux, politiques et environnementaux du développement économique. Cette réorganisation, qui s'inspire de la réforme menée au sein de la Banque mondiale, devrait permettre une meilleure lisibilité et cohérence de la politique européenne.

Ce contexte nouveau est favorable à un repositionnement de notre action vis-à-vis de la politique communautaire. Nous avons aujourd'hui tout intérêt à ancrer solidement notre politique de coopération au sein de l'ensemble européen. Le débat sur le développement durable nous y invite puisque nous négocions les grandes Conventions environnementales à quinze comme un ensemble politique unifié. La négociation des accords de Lomé s'ouvre sous les mêmes auspices, et c'est l'ensemble des États qui vont négocier au-delà de la seule Commission. Le simple calcul arithmétique de l'aide européenne nous y convie puisqu'à seize, l'Union européenne et les États membres financent plus de la moitié de l'aide publique internationale.

L'approche économique qui s'impose de plus en plus dans le débat sur le développement durable va conduire l'Union à réfléchir à l'ensemble de sa politique d'accords commerciaux régionaux sous ce nouvel éclairage. Ces accords, qui s'inscrivent dans une perspective générale de libre-échange, incluent, sous l'influence du Parlement européen, mais aussi de certains États membres, des conditionnalités politiques et environnementales. Cette approche, présente dans toutes les négocia-

tions des accords régionaux, peut être saluée comme un effort d'harmonisation des normes, même si elle n'est pas dénuée d'ambiguïté.

La France s'est principalement investie dans les volets commerciaux classiques des accords. Elle doit aujourd'hui participer activement aux négociations de normes communes ou coordonnées, négociations dont les applications régionales vont aller plus vite que les négociations multilatérales et qui vont les préparer.

### a) L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale : de l'approche réglementaire à l'appropriation des objectifs environnementaux

Le projet d'intégration des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) à l'Union a rapidement mis en évidence les graves problèmes environnementaux largement négligés par les régimes politiques précédents. Les niveaux de pollution chimique, l'inefficacité de la production d'énergie par ailleurs très polluante, l'absence de règles minimales de sécurité en matière de gestion des déchets ou de sécurité nucléaire ont motivé le lancement d'un grand nombre de projets de coopération et le lancement à Dobris en 1991 d'une initiative pour « Un environnement en Europe », cadre de concertation pour mettre en œuvre les projets et aboutir à une harmonisation des politiques.

La Commission européenne a évalué le coût de la mise à niveau environnementale des pays candidats à l'adhésion à près de 200 milliards d'euros. Cet effort financier considérable ne pourra être réalisé rapidement. C'est pourquoi la Commission propose un processus d'adhésion par étapes, les pays s'engageant à élaborer un programme national, à adopter les normes communautaires pour toutes les nouvelles installations et à intégrer les directives européennes dans toutes les nouvelles dispositions législatives. Dans ce cadre, la Slovénie et la Tchéquie peuvent satisfaire les exigences européennes plus rapidement que la Pologne et la Hongrie. L'Union, via les programmes PHARE notamment, appuie les actions de mise à niveau.

Pour les pays du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, Slovaquie, Tchéquie), le problème est largement posé en termes d'adaptation par ces pays de l'acquis communautaire. Un travail important est conduit pour mettre à niveau les législations des pays candidats en accompagnant la transformation institutionnelle. Mais au-delà du cadre légal, qui est aujourd'hui largement transformé, c'est une culture environnementale qui doit être développée dans l'opinion publique et dans les institutions. En effet, si cette évolution tarde à venir, l'application effective des lois se révélera très difficile. Or dans un marché unique, l'inégale application des règles est justement perçue comme une distorsion de concurrence difficile à accepter. Une zone de faible efficacité légale dans un marché unique peut créer des mouvements de délocalisation d'industries polluantes, à l'instar du processus qui a affecté la Californie, dont beaucoup d'entreprises ont migré vers des États moins exigeants.

---

## Une approche par trop légaliste

*Inversement, l'adhésion mécanique à l'acquis communautaire peut négliger des points forts du développement durable dans ces économies en transition. La diversité culturelle, la protection de la biodiversité et du paysage sont des acquis significatifs dans certains pays, aussi importants que l'adoption des directives européennes. La mise aux normes communautaires de la petite agriculture paysanne polonaise aura des conséquences négatives sur les niveaux de pollution des sols et de l'eau, sur la diversité des ressources génétiques comme sur les paysages.*

*Il faut aussi envisager les conséquences potentiellement négatives de l'adhésion sur la protection spécifique de l'environnement dans le contexte des pays candidats. En effet, le marché unique, avec l'intensification des conditions de concurrence qui en résultera, le développement des infrastructures de transport, notamment routières, les incitations liées à la politique agricole commune, l'utilisation des fonds structurels peuvent conduire, sans encadrement adapté, à une détérioration de l'environnement.*

*L'élargissement aux nouveaux arrivants ne doit pas déboucher sur la répétition de l'histoire européenne en matière d'intégration de l'environnement dans l'ensemble des politiques. En Europe, en effet l'intégration s'est opérée après coup, en complément du dispositif réglementaire et législatif qui s'était constitué sans référence à l'environnement. Les nouveaux adhérents doivent bénéficier du processus d'apprentissage européen et s'efforcer d'évaluer les effets globaux des mesures qu'ils envisagent en faveur de l'environnement. Ainsi, vouloir réduire la pollution industrielle sans intégrer les incitations indirectes à la circulation automobile ou aux autres modes de transport peut déboucher sur un système incohérent de signaux économiques.*

*De même, il faut tenir compte de l'évolution de la doctrine communautaire en matière de développement durable. Beaucoup de mesures environnementales ont consisté à élaborer un grand nombre de standards et de normes techniques, qui rendent la législation européenne particulièrement touffue et difficile à appréhender globalement.*

*Aujourd'hui les approches évoluent dans trois directions : privilégier les décisions sur les objectifs environnementaux plutôt que sur des standards techniques ; favoriser les incitations cohérentes et harmonisées au plan européen par rapport à la multiplication des règlements ; encourager la prise en charge responsable des ressources naturelles par la communauté des usagers.*

*Les projets d'éco-taxes harmonisées à l'échelle européenne s'inscrivent dans ces nouvelles directions, et il serait possible de profiter de l'adhésion pour faire évoluer l'appareil réglementaire européen dans un sens plus flexible, plus efficace car orienté vers des objectifs, et moins sujet aux phénomènes de « capture » industrielle liés au choix de standards et de normes.*

*Le recours à la fiscalité, les approches contractuelles pour gérer certains problèmes d'environnement seront plus efficaces, appliqués à des contextes très différents, que l'application de directives.*

*La France s'est peu investie dans les programmes européens de coopération environnementale avec les PECO. Par tradition, nous avons préféré la voie bilatérale et nous avons mal exploité les fenêtres ouvertes par ces programmes, sauf dans le secteur de l'eau. Un investissement doit être fait, notamment dans le domaine de l'appui aux institutions ; nous devons aussi mettre à profit le contexte de l'élargissement pour réfléchir aux modes d'élaboration des politiques publiques dans un domaine qui devient de plus en plus partagé.*

---

## **b) Les accords de Barcelone : la vertu des chocs**

La conférence de Barcelone de novembre 1995 a donné un cadre à la politique méditerranéenne des Quinze. Douze « pays tiers méditerranéens » (PTM) négocient dans ce cadre la constitution d'une zone de libre-échange avec l'Union. Le processus de Barcelone est une initiative européenne qui cherche à stabiliser, sur le plan économique et politique, une région considérée comme stratégique pour des raisons de sécurité « au sens large ». Le projet de zone de libre-échange ne correspond pas à une recherche de gains commerciaux à court terme, l'Union étant déjà fortement excédentaire vis-à-vis de la région. Il s'agit en fait d'accompagner les réformes et la modernisation des économies des PTM dans leur mouvement d'intégration à l'économie mondiale. Le pari européen est en effet de favoriser une croissance et un développement stables via l'intégration économique accrue de la région, et de soutenir ainsi un processus de démocratisation qui reste encore largement à venir.

Ce pari comporte des risques : l'ouverture des frontières des pays tiers méditerranéens intervient en effet dans une période où les difficultés économiques sont et seront accrues.

En effet, le projet de zone de libre-échange se substitue aux relations préférentielles organisées dans le cadre des relations entre l'Union et les pays méditerranéens. Il instaure une libéralisation réciproque par la suppression complète des barrières tarifaires, dans un contexte où le marché de l'Union n'est plus guère protégé. Dès 2005, les pays tiers

méditerranéens seront de plus confrontés à l'érosion de leurs relations préférentielles (notamment à travers le démantèlement de l'accord multi-fibres), sans contrepartie.

Le choc économique à venir portera sur des économies qui sont encore marquées par un faible niveau de concurrence et un État omniprésent dans l'organisation du système productif. La libéralisation va prolonger des programmes d'ajustement structurel qui se sont bornés pour l'essentiel à réduire les dépenses budgétaires. La zone de libre-échange va en revanche provoquer des bouleversements en profondeur : baisse des recettes douanières obligeant les États à s'engager dans des réformes fiscales, diffusion accélérée des normes européennes, transferts de technologies etc. L'introduction de la concurrence, l'apport des investissements étrangers en technologie et en modèles d'organisation sont les vecteurs d'un changement de modèle économique que les différentes réformes n'ont pu obtenir. C'est donc une thérapie de choc que la zone de libre-échange organise en comptant sur les effets vertueux de la concurrence extérieure. On peut se demander toutefois quels seront les effets en chaîne des chocs à venir, notamment en termes sociaux et environnementaux.

Les effets de l'ouverture seront en effet ambivalents. À long terme, on peut espérer que la croissance économique attendue et l'intégration à un espace où les normes européennes prévaudront, tireront vers le haut les conditions de travail ou la gestion des ressources naturelles. Il n'en est pas même à court terme où les défaillances de marché, si elles ne sont pas corrigées, devraient accroître la détérioration de l'environnement et renforcer les inégalités sociales. Certes les programmes d'accompagnement de la libéralisation sont assortis de conditionnalités politiques et environnementales. Mais ces conditionnalités auront peu d'efficacité dans un contexte de restructuration économique d'ensemble.

Or les problèmes d'environnement sont d'ores et déjà très sérieux dans les pays de la région. La pollution industrielle, l'épuisement des ressources en eau et la perte des sols, le gonflement des villes et l'absence d'infrastructures de transport public et d'assainissement, la surconsommation des ressources provoquée par le tourisme sont autant de problèmes que les économies d'aujourd'hui n'arrivent pas à résoudre. Il serait très optimiste de penser que les défaillances actuelles des marchés, qui sont fondées aussi sur la faiblesse des institutions, se corrigeront d'elles-mêmes avec la libéralisation.

Une réflexion urgente s'impose donc, face à une négociation silencieuse qui ne passionne ni les opinions publiques de l'Union, ni les décideurs, mais qui est porteuse de chocs dont personne ne mesure véritablement l'ampleur. Qui accueillera en effet les chômeurs des industries restructurées tunisiennes ou marocaines ? Et lorsque tôt ou tard, la libéralisation agricole interviendra, que deviendront les agriculteurs des pays tiers, incapables en dehors des secteurs du maraîchage ou de la fruiticulture, de résister à la concurrence de productions européennes beaucoup plus compétitives ? L'idée de base de l'Union dans la constitution de la ZLE (zone de libre-échange) est d'assurer une zone de paix et

de développement économique. Réaliser cet objectif essentiel implique d'aller au-delà de l'accord commercial pour engager une réflexion sur les modèles d'un développement durable des pays de la région, en intégrant les aspects positifs et négatifs de la libéralisation économique. Il serait paradoxal que l'Union européenne, qui s'est fait le chantre d'une libéralisation maîtrisée allant de pair avec le renforcement des institutions, soutienne par défaut en Méditerranée une approche commerciale classique.

La France a sur ce point un rôle décisif à jouer, notamment en donnant une nouvelle impulsion et un nouveau contenu à ces négociations lors de sa présidence de l'Union.

### c) L'ère post-Lomé

L'Union européenne renégocie ses accords de partenariat avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). La refonte de la Convention de Lomé était nécessaire et elle représente un enjeu central de la politique de coopération européenne. Cependant les pays ACP ne bénéficient plus que de 40 % de l'aide communautaire, les PECO et les NEI en absorbant déjà 25 %, les pays d'Amérique latine et de la Méditerranée étant à parts égales les troisièmes bénéficiaires de l'aide.

La Convention de Lomé est un cadre commun intégrant un volet de coopération au développement, un volet d'accès au marché (via des préférences commerciales et l'appui à la stabilisation des recettes d'exportation) et un volet financier. Le nouvel accord en cours de négociation est centré autour de deux axes : l'abandon des préférences commerciales unilatérales en faveur des pays au profit de la création de zones de libre-échange associant l'Union à des ensembles régionaux à définir ; l'organisation d'un dialogue sur les politiques de développement, l'Union s'engageant à soutenir ces politiques pourvu qu'elles aillent dans le sens des réformes économiques, de la démocratisation de la vie publique et de la lutte contre la pauvreté.

En effet, la priorité des interventions de l'Union est la lutte contre la pauvreté, dont font partie l'environnement et la gestion durable des ressources au même titre que la croissance économique ou les politiques sociales.

Le mandat de négociation confié à la Commission correspond aux canons modernes de l'aide au développement. L'Union appuie l'intégration à l'économie mondiale des pays en développement, en y associant les préoccupations plus éthiques de la coopération, qui justifient le recours à l'aide publique : démocratisation, bonne gouvernance, égalité entre hommes et femmes, gestion durable des ressources, lutte contre la pauvreté.

Cette conformité avec les normes en vigueur dans la communauté internationale amène l'Union à séparer les discussions et les négociations commerciales des autres thèmes de la coopération.

L'intégration au marché mondial est une préoccupation dominante du négociateur européen, ses conséquences économiques, sociales et environnementales passent au second plan. Même si les négociateurs de l'Union s'en défendent, l'hypothèse implicite reste que les bénéfices de l'intégration au marché mondial seront supérieurs à ses coûts. Aussi les volets de lutte contre la pauvreté sont pensés de façon séparée, sans lien avec la libéralisation, ni avec les politiques économiques.

Les problèmes d'environnement, très présents dans l'exposé des motifs, sont abordés pour l'essentiel à travers une approche classique de gestion des ressources naturelles : forêts, désertification, eau, sols, énergie, qui mobilise des programmes spécifiques. En revanche, les liens entre l'environnement et le commerce avec l'Union ou avec le marché mondial sont passés sous silence. Pourtant la constitution de zones de libre-échange va confronter les pays ACP à des barrières non plus tarifaires, mais liées aux normes environnementales ou de santé publique en vigueur dans l'Union. Aucune consultation n'est prévue entre les pays ACP et l'Union sur l'évolution des normes européennes, qui seront pourtant un obstacle majeur aux exportations des ACP.

Plus globalement, si l'Union cherche à associer ses partenaires dans des démarches conjointes par rapport aux négociations commerciales multilatérales, aucune initiative de ce type n'est envisagée à une échelle significative pour les négociations environnementales.

L'Union reste en effet prisonnière d'une vision classique de la coopération, où il s'agit de soutenir un processus de mise aux normes internationales de pays moins développés. Elle semble en outre avoir renoncé à ses principes antérieurs fondés sur la solidarité, c'est-à-dire la gestion collective d'intérêts communs.

C'est pourtant la seule voie possible d'un développement durable conjoint, surtout si la Commission, comme elle l'affirme, souhaite gérer avec les ACP les problèmes liés aux grands trafics et aux migrations. En conclusion, la vision européenne du partenariat reste unilatérale, sinon paternaliste. Si l'Union s'autorise, dans le cadre de ce contrat de partenariat, à émettre des jugements sur les politiques des ACP, ceux-ci ne disposent d'aucun lieu pour débattre réellement de certaines des politiques communautaires qui les concernent au premier chef, comme la politique agricole commune ou la politique extérieure de l'Union en matière de pêche.

#### **d) La pêche : à la recherche de la cohérence des politiques commerciales, environnementales et de développement**

Comme la politique agricole en son temps, la politique de la pêche fait l'objet de nombreuses critiques, car elle comporte une grande partie de subventions, notamment via le financement de droits de pêche, subventions qui encouragent la surexploitation d'une ressource qui est en train de s'épuiser. De même que la politique agricole a été accusée de

subventionner des exploitations polluantes, la politique européenne de la pêche est critiquée parce qu'elle subventionne une capacité excessive de pêche. Or la surexploitation des stocks est devenue un problème international majeur. 70 % des stocks d'espèces traditionnellement pêchées sont menacés d'épuisement selon la FAO. Cette situation va dans l'avenir faire peser un risque sur la sécurité alimentaire de certaines populations dont la consommation de protéines dépend de la pêche. En même temps comme l'agriculture trop intensive, la surexploitation des stocks compromet la régénération des écosystèmes. Même si la pêche n'est qu'un facteur parmi d'autres de dégradation des ressources marines, elle fait l'objet d'une préoccupation internationale légitime.

Les accords internationaux qui régissent la gestion, des océans et des droits de pêche sont devenus des accords économiques, comme la plupart des accords environnementaux. Certaines conditions président à la bonne gestion des ressources halieutiques : le rassemblement des connaissances scientifiques de même que la définition et le respect de mesures de gestion des stocks, qui sont adoptées au niveau national, sous-régional, régional et international peuvent faire partie des accords internationaux. Par contre la gestion des stocks physiques et la régulation de l'accès aux ressources n'ont pas vraiment pu être réglées par les accords internationaux sur les stocks de poisson chevauchants et migrants négociés dans le cadre des Nations unies. Aussi les approches régionales centrées sur une gestion de stocks de poisson limité aux États limitrophes ou intervenant dans un bassin de pêche commun paraissent aujourd'hui plus prometteuses. Dans ce cadre la politique commune de pêche doit faire l'objet d'une attention particulière parce qu'elle peut soit contribuer à la dégradation des ressources soit au contraire représenter un modèle au plan international.

La politique commune de pêche (PCP), dans son volet international, s'est définie par étapes en fonction des élargissements successifs et pour répondre à deux types de problèmes : la création de zones économiques exclusives (ZEE) qui a interdit ou restreint l'accès de certaines zones à la flotte européenne, la prise en charge des accords bilatéraux de pêche entre certains pays membres et des pays tiers. La PCP définit des quotas de pêche dans les eaux territoriales de l'Union, gère des aides sociales sur les fonds structurels pour adapter les structures des flottes européennes (incitation au désarmement, modernisation des flottes, aides sociales etc.) et prend en charge une partie de la compensation financière versée aux États tiers qui laissent pêcher les flottes européennes dans leur ZEE, dans le cadre des accords de pêche. Cette contribution commune est très élevée puisque près de 83 % des compensations financières sont versées par le budget communautaire le restant étant couvert par les armateurs bénéficiaires des accords. Cette compensation financière est destinée au développement du secteur de la pêche des États côtiers. La concentration des aides européennes en faveur d'un petit nombre d'armateurs venant essentiellement d'Espagne et de quelques autres pays (France Portugal, Italie, Grèce ; Royaume-Uni, Pays-Bas) fait l'objet d'un débat interne mais aussi international dans la mesure où l'efficacité en termes de développement et d'environnement de ces aides

budgétaires est contestée. Ces critiques sont aujourd'hui prises en compte dans les nouvelles générations d'accords dit de deuxième et de troisième génération qui incluent des dispositions environnementales et d'aide au développement beaucoup plus affirmées. Les accords de pêche sont une des modalités de gestion durable de la ressource par les États côtiers, ils sont aujourd'hui présentés comme une alternative à la mise en place d'instruments économiques incitant les flottes de pêche à exploiter de façon durable en se fondant sur les mécanismes de marché.

---

## **Instrumentes économiques pour une exploitation durable des ressources**

*Deux instruments principaux s'inscrivent dans cette logique incitative : les éco-labels et les quotas individuels transférables (ITQ).*

*1) Les éco-labels ont émergé du débat sur la manière de concilier développement durable et globalisation des économies. Ils ont été considérés comme le meilleur moyen de prendre en compte la conservation des ressources naturelles sans entraver la libéralisation des échanges : la conservation et la gestion des ressources naturelles sont confiées aux initiatives des acteurs privés et aux choix des consommateurs.*

*Les critères d'éligibilité à ce type de labels devront se fonder sur le type de règles qui ont déjà été mises en œuvre dans les programmes d'aménagement des pêcheries. Il faudra pour obtenir le label se conformer à une réglementation, ce qui signifie que l'étape de la surveillance et du contrôle demeure incontournable. Ainsi l'éco-label s'il s'appuie en priorité sur les mécanismes de marché ne peut s'affranchir complètement des contraintes propres aux approches réglementaires. On peut certes supposer que ceux qui attribuent ou reçoivent le label se soucient de sa valeur marchande et donc mettent en place des procédures de vérification plus rigoureuses, procédures qui seront le garant de sa valeur. Ainsi, les éco-labels ne sont pas nécessairement plus efficaces que les mesures de gestion traditionnelles et présentent deux inconvénients supplémentaires. En premier lieu, le caractère volontaire des éco-labels limite le champ d'application des règles qu'ils préconisent aux seuls pêcheurs ou pêcheries qui les accepteront, et les effets bénéfiques des éco-labels sur les ressources halieutiques ne se manifesteront que si le choix des consommateurs s'oriente de façon suffisamment nette en faveur des produits labellisés. En second lieu, il y a des risques importants de captation de cette rente de différenciation. L'élaboration du label « dolphin safe » pour le thon (pêché en minimisant les prises sans prises annexes de dauphins) aux États-Unis a ainsi largement privilégié certains acteurs, les firmes de transformation, en faisant*

supporter des coûts d'ajustements considérables aux pêcheurs nord et sud américains. Plusieurs expériences d'éco-certification issues de l'initiative privée ont révélé le caractère potentiellement discriminant (au détriment de certaines filières ou nations) de l'attribution des éco-labels, ce qui pose à nouveau la question de leur légitimité. L'initiative de la firme Unilever et du World Wide Fund créant le Marins Steward Ship Council, pour délivrer des labels de pêche durable est accueillie de façon réservée notamment de la part des pays en développement qui craignent une exclusion de fait de leurs pêcheries.

2) Les droits de pêche transférables (ITQ individual tradable quotas) permettent de créer une forme d'appropriation privée par les pêcheurs de la « ressource disponible ». Le principe des ITQ est simple : les États côtiers évaluent leurs ressources, déterminent le volume de capture et vendent des droits de pêche aux enchères. En offrant aux pêcheurs les plus efficaces la possibilité d'acheter des droits de pêche aux pêcheurs moins performants, les ITQ peuvent jouer le rôle d'une incitation économique à respecter les quotas (ou à les faire respecter par les pêcheurs entre eux) : en effet, si tel n'était pas le cas, les ITQ perdraient leur valeur, et il n'y aurait aucun intérêt à les acheter. Cependant, comme dans le cas des permis transférables pour les émissions de gazs à effet de serre, les ITQ posent un problème d'équité : L'allocation initiale des quotas peut en effet remplir les objectifs d'efficacité économique mais aggraver les problèmes d'équité sociale. L'établissement du marché des ITQ favorise la concentration des quotas au profit des flottes les plus puissantes et peut renforcer les phénomènes d'oligopoles déjà observables dans la branche. L'efficacité des ITQ suppose l'établissement d'évaluations fiables des stocks de ressources et une stratégie des flottes de pêche qui coïncide avec l'exploitation durable. Si le capital investi peut trouver rapidement des alternatives aussi ou plus rentables, il peut être intéressant pour les acheteurs de quotas d'épuiser la rente halieutique et de poursuivre ailleurs l'exploitation des ressources ou enfin de se tourner vers l'aquaculture. Le problème des prix des quotas est ainsi posé puisqu'à lui seul l'établissement du marché de quotas ne garantit pas que les prix se fixent à un niveau suffisamment incitatif pour conserver la ressource. Les acteurs pour lesquels il n'existe pas d'alternative rentable (pêcheries artisanales par exemple qui ne peuvent pas acheter de quotas dans d'autres zones) étant les plus motivés pour assurer une durabilité forte.

Les ITQ ont le mérite de clarifier les droits de propriété sur des ressources qui sont jusque-là conçues comme « res nullius » qui conduit à l'épuisement des ressources. Cependant le mécanisme de quotas ne fonctionne bien du point de vue environnemental que si un très petit nombre d'entreprises sont impliquées, sans possibilité de sortir de la zone de pêche, ce qui n'est pas toujours

*le cas. Enfin les ITQ qui sont un instrument de partage de la rente halieutique ne peuvent en eux même entraîner de développement économique des pays concernés. Celui ci dépend d'autres facteurs notamment institutionnels qui permettent le réinvestissement de cette rente en capital.*

*Les exigences de la pêche responsable supposent l'existence d'un cadre institutionnel qui définisse et assure l'application des droits et des devoirs des armateurs, quel que soit le type d'instrument retenu pour réguler leur activité. En matière de pêche lointaine, les accords de pêche pourraient être le support institutionnel le plus indiqué pour définir les droits et les devoirs des armateurs opérant dans les eaux d'un pays tiers et en assurer l'application. En effet les accords de pêche créent un cadre de responsabilité solidaire où les États signataires partagent les responsabilités avec les armateurs. Ces accords une fois établis peuvent utiliser divers instruments de gestion. Ainsi les flottes européennes pourraient acheter aux enchères leurs droits de pêche sans bénéficier de subventions ce qui accroîtrait l'efficacité économique, l'efficacité environnementale étant garantie par l'évaluation du volume des quotas. Ces firmes pourraient obtenir en contrepartie du respect des obligations figurant dans l'accord, un label pour ceux de leurs produits qui auront été pêchés dans ce cadre. En définitive les accords de pêche pourraient fournir le cadre institutionnel qui manque à l'établissement d'un marché de quotas transférables.*

---

– Pour une évolution de la politique des accords de pêche

Quelle forme juridique, quelle structure et quel contenu donner aux accords de pêche pour en faire des instruments au service de la pêche responsable ?

La définition des régimes d'accès à la haute mer et aux zones économiques exclusives (ZEE) des pays tiers (de façon à ne pas laisser inexploitées des possibilités de pêche) a donné lieu à un nouveau cadre juridique mondial des mers où les accords de pêche peuvent servir de modèle. Le schéma d'accord proposé par le World Wide Fund (WWF) dans son rapport *The footprint of the distant water fleets on world fisheries* contient les principaux éléments suivants :

- collecte et diffusion des données relatives à l'effort et aux captures ;
- limitation des captures, définition de niveaux de référence fondés sur des connaissances scientifiques et respect du principe de précaution ;
- compatibilité des possibilités de pêche offertes avec des niveaux soutenable d'efforts de pêche ;
- responsabilité de l'État du pavillon concernant le respect des conditions d'accès ;
- régulation des prises accessoires, surveillance et contrôle de leurs activités ;

- coût des licences permettant de couvrir l'ensemble des coûts sociaux de la pêche ;
- transparence des accords de pêche bi et multilatéraux, ainsi que des données concernant leur mise en œuvre ;
- protection des droits des pêcheurs artisans, des exploitants individuels et des travailleurs de la pêche, en vue de garantir les moyens de subsistance qu'ils retirent des ressources de leurs sites de pêche traditionnels.

Le point le plus problématique reste sans doute la protection des droits des communautés locales qui émergent dans le droit international à travers diverses conventions dont la Convention biodiversité. Mais là encore des accords cohérents peuvent faire une place aux droits des communautés locales à la fois dans la réallocation des rentes perçues ou par des transferts susceptibles de permettre à ces communautés de continuer à exploiter leurs ressources.

Les accords de pêche en introduisant une composante régionale par zone ou bassin de pêche apparaissent comme une opportunité unique d'appliquer le principe de l'internalisation des coûts environnementaux à la gestion des ressources halieutiques exploitées à l'échelle internationale. Ces accords devraient comporter un certain nombre de principes, internalisation des coûts, principe de précaution, principe de responsabilité, appliqués dans des protocoles particuliers qui s'appliqueraient dans le cadre régional. Ces principes permettront par leur application de s'assurer que les investissements étrangers jouent le jeu de la viabilité des ressources et de déterminer un partage équitable des coûts et des avantages.

## **La politique de coopération bilatérale**

Plusieurs changements majeurs ont modifié le contexte des politiques de développement depuis 1980. L'effondrement du modèle d'économie planifiée a réglé par défaut le débat sur les alternatives en matière de développement économique. Par opposition, l'économie de marché est apparue comme la seule option possible, au risque, avéré, de penser que les marchés détenaient en eux-mêmes les solutions au sous-développement. La crise de la dette des années 1980 a mis en avant la nécessité de fournir un environnement macro-économique stable pour permettre la croissance. Dans le cadre des programmes d'ajustement, un grand nombre de pays ont appliqué les mesures prônées par les tenants du « consensus de Washington » : libéralisation des échanges extérieurs, stabilisation macro-économique et libéralisation interne.

Le « décollage » des pays d'Asie de l'Est a toutefois nuancé fortement cette appréciation en démontrant l'efficacité de l'intervention publique pour appuyer le fonctionnement des marchés et garantir la croissance. La place essentielle des institutions est largement reconnue. De même, les économistes académiques ou praticiens admettent que les conditions énoncées par la théorie pour que les marchés fonctionnent de façon efficace sont très restrictives et que l'intervention publique dans le champ réel peut apporter des améliorations sensibles. Enfin, tous admet-

tent que les objectifs en matière de développement se sont élargis et comprennent aujourd'hui des biens collectifs jugés aussi indispensables que la croissance du produit intérieur brut : la démocratisation de la vie publique, la protection de l'environnement ou la lutte contre la pauvreté.

La fin de la religion du « tout marché » a remis en lumière le rôle central des institutions locales ou nationales dans le développement économique. La France avait au début des années 1980 montré son attachement à la démocratisation des régimes politiques dans les pays de sa zone d'influence, qui bénéficiaient d'une part importante de son aide.

Les bailleurs de fonds bilatéraux et les institutions multilatérales partagent aujourd'hui la conviction que les projets de développement et les différents financements apportés par l'aide ont peu d'impact si les institutions locales ne fonctionnent pas. Cette analyse apparaît dans un contexte où les objectifs du développement durable font l'objet d'un consensus général.

Cela signifie, notamment pour la politique française de coopération, qu'une priorité plus grande donnée aux actions visant à renforcer les compétences locales et les structures de médiation politiques et sociales, ainsi qu'à celles destinées à soutenir la constitution de cadres juridiques et institutionnels adaptés aux sociétés et à leurs choix de développement.

Aujourd'hui, après le choc des crises financières, les certitudes sont suffisamment ébranlées pour laisser la place à une discussion de fond à laquelle, en France, l'administration, la communauté intellectuelle et les acteurs du développement doivent participer activement.

Il existe de nouvelles et réelles opportunités pour faire valoir une autre vision des modèles économiques et, partant, de l'intervention de l'aide publique. Ces opportunités doivent être saisies à temps et le contexte politique y est très favorable. En effet de nombreuses agences de coopération bilatérales se sont repliées sur des axes d'intervention (programmes sociaux, éducation, etc.) déconnectées des politiques économiques, même lorsqu'il s'agit pour certaines de lutte contre la pauvreté ou de protection de l'environnement. Elles ont ainsi laissé le domaine des politiques économiques aux institutions multilatérales. Une réflexion qui viserait à proposer des stratégies globales liant les dimensions du développement durable aux politiques de croissance est donc nécessaire ; l'administration française, associée aux différents acteurs nationaux impliqués dans le développement, bénéficie d'une légitimité forte pour la lancer.

Dix-huit mois après la réforme institutionnelle de la coopération française, il est temps de d'afficher les stratégies de notre nouvel outil, au sein d'une conception d'ensemble incluant tous les pays partenaires, et de donner de nouveaux contenus aux actions de coopération.

La cohérence institutionnelle voulue par la réforme doit trouver son équivalent dans la cohérence de la doctrine. Les réflexions

sur l'aide publique et le développement durable renvoient à une interrogation générale sur l'aide bilatérale, dans une période où les grands pays donateurs s'efforcent de se doter, en matière de coopération, de principes et de normes qui soient acceptées au plan international.

Ce corps de principes et de normes est destiné à améliorer la qualité de la coopération et à mettre fin aux pratiques de clientélisme aujourd'hui largement dénoncées, sinon abolies. Il répond aussi aux critiques sur l'inefficacité de l'aide.

L'enjeu pour la France est de se doter d'une politique cohérente de coopération internationale, qui lie l'appui aux pays de sa zone de solidarité, la coopération avec les pays en développement plus intégrés à l'économie mondiale, et enfin la coopération avec la communauté internationale sur les questions globales. Or l'aide publique française bilatérale a été traditionnellement fondée sur des approches sectorielles (développement rural, éducation, santé...) et des modèles de développement économique qui ignorent largement les nouvelles questions globales et traitent les questions institutionnelles comme un problème à part, déconnecté des politiques sectorielles et des politiques publiques en général.

La France doit arrêter de consacrer une partie essentielle de ses moyens au financement de projets trop souvent identiques à ceux que l'on finançait il y a trente ans, que ce soit dans les pays de la zone de solidarité prioritaire, où existe toujours la tentation de soutenir à bout de bras et dans tous les secteurs des économies sans ressources, ou dans les autres pays en développement, où la faiblesse des crédits de coopération n'a d'égale que leur dispersion.

La coopération française doit sortir du schéma traditionnel de politiques sectorielles appuyées par une bonne connaissance technique du terrain. Ce schéma est battu en brèche par les politiques économiques conduites en Afrique, ainsi que par les efforts d'intégration à l'économie mondiale des pays avec lesquels la France a des relations privilégiées. Aujourd'hui, on peut dire que les formes modernes de coopération doivent répondre aux enjeux et problèmes communs liés par quelques questions considérées comme porteuses de risques systémiques, parmi lesquelles l'environnement, la pauvreté, l'immigration, les grands trafics ou l'instabilité du système financier international.

Ces questions renvoient aux problèmes globaux traités au niveau des institutions multilatérales. Cependant elles intéressent aussi les politiques bilatérales de coopération qui doivent traiter les questions d'intérêt commun au niveau de leurs zones de proximité ou d'intervention. Les évolutions récentes questionnent le sens même de la politique française de coopération : l'idée de grande puissance s'est affaiblie au profit d'une approche régionale européenne. Même si la France est l'un des principaux contributeurs à l'APD (elle reste le seul grand pays à consacrer plus de 0,5 % de son PIB, en réalité 0,33 % si on exclut les DOMTOM, à l'aide publique), son image internationale en tire peu de bénéfices, du fait notamment du conservatisme de ses interventions et de

ses pratiques. On peut souligner incidemment les effets négatifs, de ce point de vue, du refus du déliement de l'aide.

L'alternative aujourd'hui est donc que la France définisse des stratégies de coopération dans le domaine des politiques publiques pour les secteurs essentiels et qu'elle traduise ces politiques en actions d'appui institutionnel différenciées selon les pays. Cela suppose notamment un changement dans l'évaluation des projets qui doivent être jugés d'abord sur leurs contributions au renforcement ou à la réforme des institutions. Dès lors, le succès réside davantage dans les effets externes positifs du projet que dans ses effets propres.

L'appui aux politiques publiques devrait être le point d'application par excellence d'une aide publique limitée dans ses ressources, qui doit rechercher l'efficacité et la cohérence. Ceci devrait se traduire clairement dans la répartition des moyens au sein de l'aide française et dans leur articulation. Si la séparation des fonctions de conception et d'action a de grands avantages, elle présente le risque de développer une politique de projets déconnectée, dans la pratique, de l'élaboration de la doctrine en matière de politique publique. D'autre part l'attention portée par la France aux questions institutionnelles peut aussi manquer son but. En effet, il ne faut pas soutenir les institutions pour elles-mêmes. Les institutions locales ne prennent d'existence qu'en fonction du problème qu'elles sont censées traiter et résoudre. La séparation dans les organigrammes entre les politiques sectorielles et le développement institutionnel peut vider ce dernier de son contenu réel.

Un troisième risque que la coopération française doit désormais éviter est de se contenter, pour appliquer les nouvelles normes en matière d'environnement, de participation des femmes ou de lutte contre la pauvreté, d'appliquer les grilles de critères correspondantes, en continuant à bâtir des projets traditionnels.

Les questions globales peuvent inspirer des approches transversales pour lesquelles la France peut avoir un discours original et imaginer des actions nouvelles. À titre d'illustration, trois de ces domaines sont présentés ci-après : pauvreté, développement urbain durable et politique de l'eau.

#### a) La lutte contre la pauvreté : sortir de l'approche caritative

Un important travail de production de principes et de normes concernant la coopération internationale a été conduit par les institutions multilatérales, notamment au travers du Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui a publié un rapport faisant aujourd'hui référence sur « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle ». Ce texte fixe les grands objectifs qui sont partagés par la communauté des bailleurs et doivent orienter les priorités dans l'affectation des ressources.

Ces objectifs, qui sont chiffrés, sont ordonnés autour des trois volets du développement durable, le développement économique : l'objectif est de réduire de moitié d'ici 2015, le pourcentage de personnes vivant dans l'extrême pauvreté ; le développement social : il s'agit d'assurer l'éducation primaire pour tous dès 2015, de progresser vers l'égalité des sexes en éliminant les discriminations dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005, de faire chuter de moitié la mortalité des nouveaux-nés et des enfants de moins de cinq ans, et des trois quarts la mortalité maternelle d'ici 2015 ; la gestion durable de l'environnement : l'objectif est de mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable pour inverser d'ici 2015 les tendances à la dégradation des ressources naturelles.

L'administration française a participé à ce processus, mais un débat persiste en son sein sur la spécificité de la coopération française au regard de ce mouvement multilatéral. De nombreuses réticences se sont exprimées sur le caractère trop caritatif de l'approche promue par les organisations multilatérales concernant la réduction de la pauvreté.

L'équité et la lutte contre la pauvreté ont en effet longtemps été perçues par les donateurs les plus libéraux comme un choix contradictoire avec une option favorable à la croissance économique, car la redistribution des richesses et des revenus était source de distorsions et réduisait la capacité à épargner et à investir. Les politiques de redistribution via les dépenses sociales de l'État (éducation, santé, logement et infrastructures sociales) apparaissaient, dans ce cadre de référence, comme préférables aux politiques de redistribution des revenus, car elles étaient moins génératrices d'inefficacité.

Cette doctrine a durablement influencé les politiques d'aide au développement bilatérales et multilatérales : les actions à entreprendre ou à appuyer ont consisté à améliorer le fonctionnement des marchés en réduisant l'intervention publique, et à assurer les transferts sociaux nécessaires par les politiques d'aide sociale, les filets de sécurité ou le ciblage des aides. À la suite du Fonds monétaire et de la Banque mondiale et dans la ligne des travaux menés au sein du CAD, une grande partie des aides bilatérales se sont réorientées dans ce sens.

La position française est restée à l'écart de ce mouvement, recherchant une articulation plus forte entre les politiques de développement économique, notamment sectorielles, et les politiques de transferts sociaux.

Par tradition, la coopération française était réticente aux nouvelles composantes de la politique de développement durable prônée par les autres agences de coopération et les institutions multilatérales. La protection de l'environnement, comme la lutte contre la pauvreté, apparaissaient comme contradictoires avec une approche centrée sur la croissance économique.

Aujourd'hui, le débat sur les mesures à prendre pour réduire la pauvreté a évolué et permet aux approches françaises du développement de participer utilement à la réflexion sur les politiques d'aide.

La vision dominante aujourd'hui repose encore sur l'hypothèse que les politiques économiques doivent rester relativement neutres sur la redistribution des revenus, se contenter d'un système uniforme de taxes et financer les dépenses d'éducation et de santé en cherchant si possible à cibler ces dépenses vers les groupes les plus pauvres, de manière à augmenter leurs ressources en capital humain. Des gains immédiats peuvent néanmoins être obtenus grâce à des transferts sociaux ciblés vers des groupes démunis.

D'autres approches, qui pourraient être développées et soutenues par la France, montrent que la justice sociale est un moteur de la croissance économique. Cette recherche de la justice justifie l'abandon du dogme de la neutralité fiscale : des instruments économiques, comme une certaine progressivité dans la taxation des revenus ou un accès facilité au crédit peuvent, en touchant des groupes intermédiaires, avoir des effets positifs sur l'égalisation des revenus comme sur la croissance économique.

Les liens entre environnement et pauvreté ont été particulièrement étudiés par le groupe consultatif de recherche agricole internationale (CGRAI) qui a développé l'argumentaire suivant : la grande pauvreté est l'une des causes principales de la dégradation de l'environnement dans de nombreux pays et on ne peut espérer mener d'action efficace visant la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement sans réduire ces ponctions sur les ressources, qui sont liées à l'absence de capitaux économiques et sociaux des groupes démunis. D'autre part l'absence de participation de ces groupes à l'activité économique handicape la croissance. Les politiques de réduction de la pauvreté peuvent donc avoir des effets très favorables sur la gestion de l'environnement et des ressources ainsi que sur la croissance économique.

De la même façon, les politiques de protection des ressources naturelles, à condition qu'elles soient menées en concertation avec les usagers de ces ressources, notamment ceux qui en dépendent particulièrement, seront elles aussi favorables à la réduction de la pauvreté. Cette vision est aujourd'hui partagée par les agences multilatérales d'environnement et de développement et par plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux. Elle rejoint certaines des préoccupations françaises et devrait être à la base du renouvellement de nos actions de coopération sur le thème de la pauvreté.

## **b) Soutenir le développement urbain durable**

Abordé jusqu'à présent par le biais de projets, le développement urbain devrait être traité aujourd'hui en termes de bien commun. La conférence d'habitat II a montré l'importance du fait urbain sur l'inflexion des modèles de développement et ses impacts sur le territoire, les ressources et le traitement des problèmes collectifs, tant au plan local qu'au plan global : changement climatique, pressions sur l'offre alimentaire, pauvreté, grands trafics. Plus de 50 % de la population résidera et travaillera en ville en 2005. C'est dans les pays en développement que la croissance urbaine est la plus forte. Elle s'y concentre notamment dans

des mégalo-poles : sept des dix plus grandes villes du monde sont déjà situées dans des pays en développement (cinq en Asie et deux en Amérique latine).

Si les villes concentrent la majorité de la croissance économique des pays, elles concentrent aussi les problèmes les plus importants d'environnement et de pauvreté.

Aborder les problèmes de la ville sous l'angle du développement durable amène à considérer d'abord les problèmes d'aménagement de l'espace. En effet ce sont les choix implicites ou explicites de planification urbaine qui déterminent les problèmes sectoriels ultérieurs : transports, services collectifs, eau et assainissement, etc. La prolifération en périphérie de quartiers de plus en plus éloignés du cœur d'origine est souvent liée aux législations foncières qui ne permettent pas d'assurer une urbanisation concentrée et ordonnée. De cette dispersion, renvoyant les groupes sociaux les plus défavorisés de plus en plus loin du cœur de la ville, naissent des problèmes aigus que les finances locales des villes, souvent extrêmement réduites, sont incapables de maîtriser. Or, sans moyens, il est impossible de penser une planification urbaine.

L'aménagement des villes est le produit d'une série de décisions décentralisées et quotidiennes : implantation d'activités ou de lotissements, tracé des axes de circulation, organisation des voies et réseaux divers. Ces décisions décentralisées ont pourtant beaucoup d'effets externes sur les autres activités et sur l'organisation à long terme de la vie urbaine. Ce sont ces décisions qu'il faut intégrer et inscrire dans un cadre plus global, qui dépasse les politiques sectorielles et le cadre des différents quartiers. C'est en effet à travers la modification des comportements des différents acteurs impliqués qu'un aménagement urbain minimisant les effets externes négatifs peut se mettre en place, même en l'absence de moyens significatifs.

Le transport automobile individuel ou collectif croît à une vitesse vertigineuse dans les grandes villes du tiers-monde, éliminant souvent les moyens de transports non polluants traditionnellement utilisés (pousse-pousse, vélos, triporteurs, animaux de trait). Ce sera au milieu du siècle prochain l'une des principales sources de production de gaz à effet de serre. Il faut à la fois maîtriser l'extension géographique des villes et réduire les consommations énergétiques par habitant. Cela passe par la réhabilitation de moyens de transport non polluants et par le recours à des systèmes de transports en commun modernes. Ces évolutions ne seront possibles que si les signaux économiques envoyés aux usagers sont cohérents : il faut que la tarification des différents coûts de transport (automobile, transports en commun, rail, etc.) reflète les coûts environnementaux qu'ils entraînent. Il faut aussi que la législation foncière intègre les coûts de la dispersion géographique, en encourageant des habitats plus concentrés.

De façon plus générale, la tarification des différents services publics : eau, assainissement, déchets, électricité, etc. doit refléter les coûts de ces services. Dans la plupart des villes des pays en développe-

ment, le système de tarification pratiqué et la disponibilité des services ont conduit à demander une faible contribution aux populations aisées du cœur des villes et, au contraire, à charger lourdement les populations des périphéries, qui paient le prix fort, quand elles disposent des services correspondants.

Cette situation est paradoxale, car les pouvoirs publics arguent souvent des faibles ressources des populations pour refuser d'installer les équipements nécessaires ou de mettre en place des tarifications au coût réel, ce qui entraîne le gonflement des subventions captées par les couches les plus aisées.

Un des handicaps qui freine la croissance des services publics dans les villes du sud est que les autorités locales, comme beaucoup de bailleurs de fonds, donnent naturellement leur préférence aux grands systèmes centralisés. Or qu'il s'agisse d'eau, d'assainissement, de fourniture d'énergie ou de gestion des déchets, des technologies décentralisées à faible coût existent. Certaines ont été utilisées avec succès, par exemple, dans le cadre de la décennie de l'eau et de l'assainissement lancée dans les années 1980 sous l'égide du PNUD et de la Banque mondiale. Le succès de ces technologies dépend de deux conditions. Il doit s'agir de technologies éprouvées et non d'expérimentations, et elles doivent pouvoir être gérées et maîtrisées localement par les usagers. Ces technologies supposent un concours important du secteur privé national ou international.

Les pouvoirs publics disposent d'une large palette d'instruments pour mettre en place des services publics viables et efficaces et pour faire intégrer le coût des pollutions dans les activités économiques. Il s'agit notamment de la fiscalité directe et indirecte, qui doit être soigneusement étudiée car elle a souvent des résultats contraires aux objectifs affichés. Il s'agit également de la réglementation concernant la gestion des déchets industriels et urbains ou les pollutions admises. Cette réglementation n'a évidemment d'impact que si elle peut être appliquée et contrôlée, les instruments économiques pouvant jouer un rôle incitatif supplémentaire.

Le mode de gestion des services publics urbains (régie, concession, gestion déléguée, privatisation, transferts aux collectivités locales) représente un enjeu économiquement important ; c'est un élément central du recouvrement des coûts et un facteur déterminant des modes de tarification. C'est enfin un enjeu important de la démocratie locale.

Dans les mouvements d'ouverture politique qu'ont connus de nombreuses sociétés en développement, c'est sans doute la démocratisation de la gestion des villes qui a été le point d'ancrage des changements. Ainsi les expériences menées à la faveur de nouvelles gestions municipales dans plusieurs grandes villes brésiliennes ont-elles préparé les alternatives politiques nationales. Plus localement, la gestion urbaine suppose une intégration, dans une politique de la ville, des différentes questions sectorielles et des problèmes spécifiques des différents quartiers. Cela implique que des procédures soient mises place pour que les acteurs décentralisés des politiques sectorielles et les représentants des quartiers

participent à la définition de la politique de leur ville. C'est par de telles procédures que se construit réellement la solidarité urbaine et que les actions quotidiennes sont infléchies pour modeler la configuration que l'on souhaite donner à la ville sur le long terme.

La gouvernabilité des villes dépendra aussi de la cohérence des politiques publiques entre elles. Il s'agit d'abord de la cohérence entre les différentes politiques sectorielles (énergie, transports, eau, espace...). Il s'agit également de la cohérence entre les politiques locales des municipalités ou des autorités urbaines, et les politiques nationales. En effet, les conflits d'objectifs sont nombreux à ces différents niveaux et il faut s'efforcer d'assurer la concertation et la transparence de la décision pour minimiser les conflits et réduire les effets externes.

Outre cette recherche de la cohérence, l'État doit intervenir dans de nombreux domaines de la gestion des villes pour encadrer l'activité des différents acteurs impliqués. C'est à l'État en effet que revient la responsabilité de fixer le cahier des charges ou, au moins, les normes nationales minimales que devront respecter les entreprises privées agissant pour leur compte ou pour le compte des collectivités. C'est à l'État que revient *in fine* la définition des politiques sectorielles qui ont un impact sur la ville. C'est à l'État enfin qu'incombe la charge d'assurer un volume adéquat de ressources aux collectivités locales par des transferts de moyens ou par l'autorisation de lever des impôts locaux.

Face au manque de ressources des collectivités, l'aide extérieure peut jouer un grand rôle en finançant :

- des équipements qui contribuent fortement à l'organisation de la ville (infrastructures de transport, équipements collectifs, marchés, etc.) ;
- les activités de planification urbaine et le fonctionnement des institutions compétentes ;
- les investissements coûteux nécessaires à la réhabilitation de l'environnement (pollution aérienne ou terrestre dans certains sites urbains dégradés).

La coopération française a commencé à financer de telles interventions. Elle reste cependant marquée par un biais en faveur du secteur rural. La coopération urbaine est de plus très éclatée entre différentes administrations (plusieurs bureaux de la DGCID, AFD, ministère de l'Équipement, etc.). Pourtant, la préparation d'habitat II a montré l'intérêt d'une élaboration collective, notamment quand il s'agit d'une négociation internationale. La réunion des administrations en charge de la coopération, du ministère de l'Équipement et des institutions françaises compétentes, ainsi que des diplomates, s'est révélée très efficace. Une telle coordination devrait être organisée de façon régulière et la méthode pourrait être utilement valorisée pour d'autres négociations. Il faudrait surtout maintenir dans la durée le réseau actif qui s'est constitué sur la coopération en matière urbaine en le reliant aux réseaux qui travaillent sur les questions des villes durables au plan interne ou européen. Une institution française devrait être désignée pour animer ce réseau qui a contribué de manière active à ce rapport.

Le secteur privé français, souvent avec l'appui des pouvoirs publics, intervient déjà de façon très significative dans les différents secteurs du développement urbain, tant pour construire des équipements que pour assurer des services publics (eau, électricité, etc.). Le secteur privé pourrait en outre s'investir davantage dans le développement des technologies décentralisées à faible coût, qui constituent un marché immense, potentiellement solvable.

### c) Les politiques de l'eau : du marché aux institutions

Les perspectives mondiales en matière d'eau sont préoccupantes. Comme l'ont souligné les travaux de la conférence mondiale de l'eau qui s'est tenue à Paris en 1998 à l'initiative de la France, la demande mondiale devrait s'accroître fortement dans les années qui viennent. Les scénarios d'évolution font apparaître des fourchettes d'augmentation de la consommation variant de 17 % à 50 % d'ici à 2015. Or l'offre d'eau est limitée : les pénuries affectent déjà 300 millions de personnes dans le monde et le quart des habitants de la planète n'a pas accès à l'eau potable. La projection des tendances des vingt dernières années indique une aggravation de la situation à l'horizon 2025.

La France a été très active dans la coopération internationale en matière d'eau et dans l'émergence d'une prise de conscience mondiale des problèmes à venir. Cette prise de conscience s'est traduite par plusieurs initiatives internationales : décennie de l'eau potable et de l'assainissement dans les années 1980, création du Conseil mondial de l'eau et du Global Water Partnership. Ces initiatives n'ont pas débouché sur de véritables engagements internationaux, à l'instar des Conventions sur le climat ou la biodiversité. L'idée, lancée durant le sommet de la Terre, d'une Convention internationale sur l'eau n'a finalement pas été retenue. C'est le principe d'une charte qui s'est imposé, reconnaissant le droit pour tous d'avoir accès à une eau saine.

Le problème de l'eau n'est pas retenu comme une question globale alors qu'il comporte de nombreux aspects internationaux liés au changement climatique, à la sécurité alimentaire mondiale ou à la santé. C'est essentiellement à travers les accords régionaux que la coopération internationale traite des problèmes « globaux » de l'eau. La coopération au sein de grands bassins versants internationaux s'est peu à peu développée, notamment en Europe, le long du Rhin et de la Moselle. L'eau est ainsi un enjeu central des accords israélo-arabes ou des relations entre la Turquie et la Syrie.

L'eau est aussi un enjeu majeur de coopération internationale pour l'ensemble des pays du Sud. Les pays avec lesquels la France a choisi de coopérer en priorité connaissent pour la plupart des problèmes cruciaux de ressources en eau. C'est en outre un domaine où les entreprises françaises exercent un véritable *leadership* mondial. L'eau concerne en effet tous les secteurs et tous les domaines d'activités : agriculture, industrie, villes, ménages. La gestion de l'eau a un impact

déterminant sur les activités économiques, la santé, l'environnement et la répartition sociale des ressources. Elle concerne autant l'amont des utilisations (disponibilités en ressources) que l'aval (traitement des eaux usées, recyclage, etc.).

Si on veut répondre aux problèmes précédents, on peut agir sur la demande ou sur l'offre, ou intervenir au niveau de la gestion.

La croissance de la **demande en eau** a dans le passé été largement déterminée par l'irrigation agricole. C'est encore le cas aujourd'hui, mais aux utilisations agricoles s'ajoute de façon croissante la demande des consommations urbaines et industrielles. Ces deux formes de consommation sont à l'origine de pollutions nouvelles et importantes des nappes phréatiques, notamment en Asie. Ces pollutions s'ajoutent aux dégâts déjà importants provoqués par l'agriculture intensive dans certaines zones (zones de production fruitière au Chili, de révolution verte en Inde, etc.). Enfin, la consommation d'eau croît beaucoup plus vite que la population, le revenu ou le niveau des activités économiques.

Même si les revenus et les modes de consommation des pays en développement ne changent pas fondamentalement, il y aura de façon croissante – et il y a déjà dans certaines régions – de graves pénuries d'eau. Il faut donc agir sur les paramètres de la demande. La demande d'eau agricole pose un problème majeur. Il faudra en effet doubler au minimum la production agricole pour suivre la croissance démographique d'ici 2020. Or depuis plusieurs décennies, 70 % de l'augmentation de la production agricole dans le monde est due au développement de l'irrigation. Peu d'améliorations ont été enregistrées dans l'évolution des rendements. Des progrès substantiels peuvent cependant être faits.

L'agriculture est un utilisateur peu efficace de l'eau. La moitié de l'eau d'irrigation s'évapore ; dans les pays en développement, l'agriculture utilise deux fois plus d'eau à l'hectare que dans les pays développés pour un rendement moyen inférieur des deux tiers. Une réduction de 10 % de la consommation d'eau d'irrigation permettrait de subvenir à l'ensemble des besoins de la consommation domestique d'eau dans le monde.

La maîtrise de la demande passe également par la réduction du gaspillage, notamment via la tarification de l'eau, l'adoption de techniques plus économes, aujourd'hui bien connues (diguettes de retenues, goutte à goutte, micro-barrages, etc.), et par la mise en place de méthodes de gestion plus efficaces, au niveau économique comme au plan technique. Il faut en outre engager un très ambitieux effort de recherche agronomique, qui doit porter sur des plantes moins consommatrices et résistantes à la sécheresse et sur des systèmes de production plus économes (association de cultures, etc.).

La demande d'eau urbaine peut être considérablement diminuée grâce à une meilleure efficacité des systèmes de distribution, qui conduisent fréquemment à des pertes de l'ordre de 40 % à 50 %. Mais les inflexions des tendances de consommation demandent une révision plus générale des modes d'utilisation de l'eau. Le recours systématique à

l'eau pour résoudre les problèmes d'hygiène et d'élimination des déchets ont beaucoup contribué à l'augmentation de la consommation, alors que d'autres techniques utilisant très peu ou pas d'eau sont déjà répandues dans certains pays.

Les inflexions dans les modèles de consommation peuvent être rapides à l'instar de ce que l'on observe dans le secteur de l'énergie. Il y a trente ans aux États-Unis, 1 % de croissance économique signifiait une croissance équivalente de la consommation d'énergie. Dans les quinze dernières années, l'économie américaine a connu une croissance de 42 % tandis que la consommation d'énergie n'a augmenté que de 2 %. Dans le domaine de l'eau, la consommation industrielle des États-Unis a diminué de 36 % depuis 1950 tandis que la production industrielle était multipliée par 3,7.

Enfin les possibilités de recyclage peuvent être considérablement étendues à travers l'utilisation des eaux usées comme fertilisants, moyennant un traitement approprié peu coûteux.

L'accroissement de **l'offre d'eau** est plus problématique car il s'agit d'abord d'un problème de régulation des flux naturels. L'eau pluviale est encore faiblement récupérée, notamment dans les régions de mousson, de même que l'eau des fleuves. Les solutions prévalant aujourd'hui ont privilégié les barrages, qui soulèvent de nombreux problèmes : envasement, évaporation, appauvrissement des terres en aval, déplacement de populations, etc.

Les programmes de grands barrages ont presque tous été arrêtés : une commission internationale des grands barrages a été créée qui doit faire le bilan de ces ouvrages et formuler des recommandations.

L'effort de recherche sur les moyens techniques d'augmenter l'offre est encore embryonnaire, il importe d'y consacrer des ressources importantes parallèlement aux efforts visant à réduire les consommations.

Dans le domaine de la **gestion**, le problème est de fournir l'eau de façon régulière et prévisible. Des systèmes contrôlés par l'État ont prévalu pendant longtemps dans les pays en développement. Les difficultés publiques à assurer le recouvrement des coûts et les investissements d'infrastructure nécessaires ont entraîné des évolutions qui privilégient la privatisation des services ou la mise en place de systèmes décentralisés.

L'instauration de mécanismes de marché est indispensable pour pouvoir recouvrer de façon efficace les coûts des systèmes d'approvisionnement. Mais ces marchés, à supposer qu'ils existent et qu'ils fonctionnent bien, présentent de nombreuses défaillances. Ils ne peuvent pas internaliser les effets externes (par exemple les pollutions) et nécessitent un encadrement. Cet encadrement peut être de type public ou associer les usagers à la gestion ou au contrôle des réseaux.

L'idée que l'eau doit être payée à son coût est maintenant communément adoptée. Le débat porte aujourd'hui sur les modes d'organisation de cette économie de l'eau et sur les institutions à mettre en place pour assurer une gestion efficace et équitable. Le fait de reconnaître le

coût de l'eau ne signifie pas que l'on considère que tous les usagers sont solvables, mais permet de donner des signaux clairs sur la nécessité d'un usage efficace. La question de l'équité et de la justice distributive reste évidemment posée et des mécanismes de péréquation et de transferts, des subventions peuvent s'avérer nécessaires.

Les tenants de marchés de l'eau assurant l'équilibre offre-demande nuancent leurs propositions pour reconnaître qu'une multiplicité de solutions sont possibles, qui dépendent des structures locales et des institutions existantes. Dans certains cas, la décentralisation complète des réseaux au profit des usagers des bassins versants ou des quartiers urbains apparaît la solution la plus efficace. Dans d'autres, la gestion déléguée sous contrôle public (administration ou autorité de régulation) paraît respecter davantage les intérêts de la collectivité. Dans d'autres encore, les systèmes de concession sont plus adaptés, notamment lorsque des investissements lourds sont nécessaires. Il s'agit donc d'adapter les réponses aux institutions locales en vigueur les plus à même de responsabiliser les différents acteurs.

Les entreprises françaises doivent largement leurs succès commerciaux à cette évolution des systèmes de gestion de l'eau. Elles ont su proposer des paquets techniques associés à des formes d'organisation (agences de bassin réunissant les usagers, différentes formes de délégation de gestion) qui ont fait leurs preuves en France et qu'elles ont su transposer dans d'autres situations. Plus que d'une « école française de l'eau » (les entreprises et les recherches sont aujourd'hui internationales), on peut parler d'une influence française au plan international dans le domaine technique et institutionnel. Cette influence s'est notamment traduite par la détermination des normes en matière de gestion, ce qui a donné un *leadership* mondial à nos entreprises. On voit là l'intérêt d'une participation active aux débats sur les normes en matière d'environnement et de développement.

La coopération française est mieux coordonnée dans ce domaine que dans bien d'autres. La liaison est assurée entre les entreprises du secteur, les ONG, les collectivités locales et les acteurs publics de la coopération. On peut néanmoins estimer que l'hydraulique urbaine est encore trop peu soutenue par rapport aux efforts consacrés à l'hydraulique rurale. D'autre part, on peut penser qu'après une période de soutien massif à la réalisation des infrastructures, l'aide publique devrait se concentrer maintenant sur les institutions locales à créer ou à renforcer et sur les politiques de l'eau qui doivent les accompagner.

Les pouvoirs publics devraient inciter les entreprises qu'elles appuient à renforcer les transferts de savoir-faire et à différencier leurs schémas d'intervention en adaptant leur offre aux différentes formes de décentralisation. La France devrait impulser l'établissement d'un code de conduite des investissements dans le domaine de l'eau, conditionnant les aides publiques au respect des cahiers des charges dans le domaine social et environnemental.

#### d) De la zone de solidarité à l'approche globale

Les considérations précédentes valent surtout pour la zone de solidarité prioritaire et concernent moins les actions de coopération avec les autres pays en développement. Pour ces derniers, l'enjeu principal pour la France est de développer des terrains d'entente sur les grands problèmes communs. De nombreux pays du Sud ne se reconnaissent pas toujours, au-delà de considérations tactiques, dans le conflit opposant le plus souvent, dans les négociations internationales, les positions extrêmes et étroitement unilatérales de l'administration américaine avec celles, traditionnellement revendicatives, du groupe des 77. Pour dépasser cet antagonisme récurrent, largement construit dans le cadre des débats rituels des Nations unies, l'Europe pourrait jouer un rôle important en organisant avec les pays concernés des débats sur les choix et les priorités en matière de biens communs internationaux comme sur les formes de la gouvernance mondiale nécessaire pour les assurer.

La France pourrait jouer un rôle pionnier dans ce domaine en prenant l'initiative de nouer des alliances avec certains des grands pays du Sud qui veulent se situer dans une autre dynamique. Les récentes négociations environnementales ont montré que des marges de manœuvre existaient sur de nombreux sujets. Ainsi le Brésil, dénoncé de façon souvent excessive par les organisations écologistes pour sa politique de déforestation en Amazonie, a pu défendre par ailleurs des positions intéressantes dans le domaine du changement climatique et de la biosécurité. De même, l'Inde défend des positions plus proches de celles de l'Union européenne en matière de brevetabilité du vivant ou de reconnaissance des savoir-faire traditionnels. La France pourrait définir avec de tels pays les conditions d'alliances possibles et de stratégies concertées sur différents terrains.

Cette approche suppose une évolution des méthodes diplomatiques, élargissant le dialogue, au-delà des indispensables contacts gouvernementaux, avec les communautés intellectuelles, les mouvements de la société civile et les acteurs privés impliqués. Cette « diplomatie de réseaux » est aujourd'hui seule à même de percevoir les évolutions des sociétés, d'identifier les bases de consensus et de construire les conditions de négociations conduisant à des décisions acceptées et effectivement mises en œuvre.

Il est temps pour la France de sortir définitivement de sa défiance traditionnelle vis-à-vis de l'action multilatérale et de lui accorder plus de place dans ses dispositifs de coopération. La France, à l'instar d'autres pays, pourrait développer une palette d'actions bi-multilatérales, qui fournirait un levier, dont nous manquons aujourd'hui, sur les institutions multilatérales. Enfin, elle pourrait initier dans son action bilatérale des actions qui contribuent à construire les consensus multilatéraux.

#### e) Le cas particulier de la francophonie

Les instances de la francophonie pourraient être un de ces leviers bi-multilatéraux. La France avait d'ailleurs entrepris des efforts en ce sens il y a dix ans, en essayant de construire, avant les réunions internationales importantes, des « consensus francophones », au moins

avec les pays du Sud de la communauté. Cet effort n'a pas été abandonné au cours de la décennie 1990, au moins dans certains domaines comme le changement climatique. Mais les problèmes propres à la francophonie (rivalités franco-canadiennes, faible cohésion politique et divergences économiques entre les différents pays membres de la communauté, maladresses de la France quand elle a cherché à utiliser la francophonie pour défendre l'exception culturelle...) ont relégué au second plan la recherche de consensus préalables avant les grandes négociations internationales.

Dans le domaine de l'environnement pourtant, où la principale modalité de régulation a jusqu'ici consisté en l'élaboration de normes et où elle prend de plus en plus la forme d'instruments économiques, la proximité entre la France et les pays en développement membres de la francophonie, notamment dans le domaine juridique, devrait permettre de construire facilement des consensus, qui seraient particulièrement opportuns pour des pays qui rencontrent de grandes difficultés à être présents dans les négociations internationales et à y défendre leurs intérêts – quand ils sont parvenus à les définir.

La francophonie pourrait donc redevenir, au moins sur certains thèmes, un instrument efficace de solidarité multilatérale. Ceci suppose au minimum un effort de la France pour partager et diffuser les informations utiles, ainsi que pour négocier, aux moments opportuns, les réunions permettant de préparer des consensus.

## **Principaux outils institutionnels**

Les biens publics internationaux doivent devenir un champ à part entière de notre action internationale.

### **a) Principes**

Quatre recommandations principales se dégagent de l'examen de nos politiques et orientent les propositions qui suivent :

1) Prendre conscience de l'importance des normes et des règles internationales comme négociation stratégique dans les vingt ans à venir par rapport aux négociations quantitatives en termes d'intérêts nationaux sectoriels.

2) Participer à cette négociation en ayant une approche globale des négociations en terme de biens publics internationaux qui prolongent les choix nationaux ; lier les négociations commerciales, environnementales ou sanitaires entre elles, en développant une vision globale, même si chaque forum est spécifique.

3) Établir un continuum entre les politiques publiques nationales et internationales ; préparer les éléments de notre stratégie nationale de développement durable à partir des exercices de prospective en cours ; porter cet exercice au plan européen en profitant de notre présidence.

4) Faire émerger les préférences collectives nationales pour construire des positions de négociations plus légitimes et plus solides. On se battra dans les prochaines échéances à partir des opinions publiques. Au sein du réseau de prise de décisions, il faudra approfondir et développer le débat social autour des questions des biens communs, santé publique, environnement, gestion des risques, équité nationale et internationale. Il s'agira entre autres de développer les liens entre la décision publique et la communauté intellectuelle, scientifique et associative impliquée dans ces débats.

## **b) Adaptation des outils existants**

Il faut ensuite adapter les outils existants aux nouvelles perspectives :

### **1) Appui aux réflexions de la communauté française et européenne du développement**

Dans le nouveau contexte, il faut que le pôle coopération au développement se dote des moyens nécessaires au renforcement d'une capacité de réflexion stratégique, et concentre une partie importante de ses moyens sur cette fonction. Cette orientation est cohérente avec la réforme et implique :

- l'organisation de groupes thématiques transversaux d'analyse et de définition des stratégies ;
- la mobilisation des capacités d'expertise de la communauté scientifique et universitaire, du mouvement associatif et des milieux professionnels, soit dans un cadre *ad hoc* sur différents thèmes, soit de façon plus globale via les structures de coordination qui sont appelées à se mettre en place sur les questions de développement.

Les crédits d'aide au développement du ministère des Affaires étrangères doivent être mobilisés pour que l'administration soit à même de participer aux débats internationaux. Le FAC d'intérêt général est sans doute l'instrument le plus adapté pour répondre à cet objectif.

### **2) Intégrer les objectifs du développement durable dans les instruments de coopération**

Les objectifs du développement durable doivent être intégrés dans la définition, le suivi et l'évaluation des projets opérationnels. Il faut en outre progresser dans la définition des critères et des conditions des aides économiques : protocoles financiers, crédits à l'exportation, aide alimentaire... Dans ce cadre, la participation aux discussions de l'OCDE sur les codes de conduite en matière de crédits à l'exportation est hautement souhaitable.

### c) Le Fonds français pour l'environnement mondial

Le Fonds français pour l'environnement mondial a été créé en juillet 1994 après la création de l'outil multilatéral que constitue le Fonds pour l'environnement mondial. Le Fonds français a été doté pour la période 1994-1997 d'une enveloppe de 110 MF par an. Cette dotation représente un effort significatif puisqu'au plan bilatéral, la France consacrait en moyenne 250 MF par an (hormis le FFEM) en faveur de l'environnement sur les enveloppes de l'ancien ministère de la Coopération. Il est aujourd'hui plus difficile, après la réforme des structures, d'avoir une vue globale des efforts faits dans ce domaine par le pôle affaires étrangères-coopération, auquel il faudrait ajouter l'AFD.

Le FFEM entre dans sa deuxième tranche de financement, qui a été l'occasion d'un bilan et d'un audit. Le rapport des consultants dresse le bilan des acquis et des limites de ce nouvel outil au cours de sa première phase.

Il faut sans doute revenir aux objectifs initiaux du FFEM pour réfléchir à son avenir. Créé dans la foulée de l'initiative franco-allemande qui est à l'origine du Fonds pour l'environnement mondial, le FFEM devait permettre d'influencer l'orientation du FEM dans un sens plus favorable au développement. Cette démarche devait permettre au Fonds français de jouer un rôle de levier sur les fonds multilatéraux du FEM en faveur de projets plus orientés vers le développement.

L'idée de base du FFEM, largement partagée tant par les administrations membres de son comité de pilotage que par son conseil scientifique et technique, est de démontrer par des projets le caractère indissociable du développement économique et social et de la protection de l'environnement global. Ce choix initial se traduit dans les critères d'identification et de sélection des projets : le FFEM ne s'intéresse en principe qu'à des projets à finalité de développement et ne finance que les coûts additionnels entraînés par les objectifs de protection de l'environnement mondial. En outre le FFEM devait se concentrer sur des projets innovants, tant au plan institutionnel qu'au plan des synergies environnement-développement.

À la fin de cette première période, on peut tirer les leçons de l'effet catalyseur du FFEM sur le Fonds mondial pour conclure que cette approche est peu efficace. Les logiques respectives de fonctionnement, les volumes de financement et les structures qui président au choix des projets rendent ce rôle de levier difficile à exercer. Les objectifs du FEM, qui sont de soutenir les actions de protection de l'environnement mondial n'ont pas toujours intégré le passage obligé par la réalisation d'objectifs de développement.

Il y a eu certes un suivi constant du FEM par l'administration française, qui a participé très activement au conseil d'administration du fonds multilatéral. De même, la présence renouvelée d'un scientifique français au sein du comité scientifique et technique du FEM est très positive pour assurer la liaison entre les deux démarches. Cependant la

capacité d'influence sur les critères de choix « par l'exemple » et via les cofinancements, s'est révélée très faible.

Il faut sans doute reconsidérer la fonction d'influence du FFEM dans un contexte plus large. La fonction de levier s'exercerait mieux dans un contexte institutionnel où la coordination des politiques des bailleurs serait un objectif avéré et où le rôle de la France serait mieux reconnu. C'est le cas des politiques européennes de coopération au développement ; la cohérence, la complémentarité et la coordination des politiques de développement font partie des engagements du traité d'Amsterdam. Le domaine des actions pour l'environnement mondial et le développement est un champ privilégié pour améliorer cette coordination dans la mesure où une concertation constante s'effectue déjà au plan des négociations environnementales.

Ainsi, en développant les liens entre les agences ou les opérateurs de développement des différents États membres qui financent des projets incluant une dimension « environnement mondial », le FFEM pourrait mieux jouer son rôle de catalyseur. Les cofinancements, qui sont déjà importants dans les pays de l'Union et pour les fonds européens, seraient l'occasion de faire passer de nouveaux messages.

De plus cette coordination de fait fournirait une base consolidée d'intervention aux pays européens bailleurs de fonds du FEM.

Il serait utile que le secrétariat du FFEM organise une rencontre des agences et des principaux opérateurs européens impliqués dans les opérations d'environnement – développement pour faire un bilan des expériences et tirer des conclusions permettant d'assurer une meilleure synergie européenne. Ce travail permettrait de définir des éléments de politique utilisables notamment dans le cadre des prochains FED.

Le FFEM doit jouer pleinement son rôle de laboratoire d'idées pratiques sur les synergies entre environnement et développement, à l'échelle de projets innovants et « répliquables ». Cette activité d'animation (qui doit être réalisée avec d'autres partenaires au vu des faibles forces du secrétariat) doit venir compléter le travail d'identification des projets, puisque l'enjeu du FFEM est de modifier les cultures des opérateurs du développement et de contribuer à lever, par des démarches pratiques, les antagonismes entre la protection de l'environnement mondial et les besoins de développement local.

## d) Les outils nouveaux à mettre en place

### 1) réfléchir aux outils institutionnels pour traiter les questions globales

Dans le cadre de la réforme de la coopération et pour répondre aux nouvelles interrogations, deux problèmes organisationnels restent à régler :

Le traitement des **questions d'environnement global**, qui sont aujourd'hui réparties entre la direction des Nations unies, la direction des affaires économiques et, pour partie, la DGCID, réclamerait une réflexion

collective en matière de doctrine, pour des raisons de fond et pour des raisons institutionnelles.

Si l'on veut donner un argumentaire solide à notre position diplomatique, une approche conjointe des Conventions et du rôle respectif des autres institutions des Nations unies est nécessaire (Commission du développement durable, PNUD et ECOSOC).

Au-delà des questions environnementales, **l'ensemble des questions globales** font partie de l'agenda international du développement durable. Elles font l'objet d'une organisation intégrée dans la plupart des administrations chargées des affaires internationales (États-Unis, Grande-Bretagne, Pays-Bas). Dans l'administration française, c'est l'approche institutionnelle qui prédomine et la dimension transversale de ces problèmes n'est résolue ni par l'organisation actuelle, ni par la mission multilatérale prévue par la réforme de la coopération au développement. Une réflexion doit être entamée pour trouver le mode de traitement adéquat au sein du ministère des Affaires étrangères, soit sous forme de réseaux thématiques, soit à plus long terme, sous forme d'une réorganisation des directions. Une mission interministérielle sous les auspices du CICID pourrait être envisagée, pour coordonner l'ensemble des positions françaises sur les questions de développement durable.

## **2) Organiser les connexions stratégiques entre les négociations**

Les négociations sont aujourd'hui préparées de façon très indépendante les unes des autres. Pour améliorer les liaisons, on peut faire les recommandations suivantes :

- créer un groupe de travail formel ou une *task force* identifiée avec un chef de file, pour les négociations environnementales majeures. Un tel groupe est à créer immédiatement pour la biodiversité. On peut illustrer cette proposition par l'exemple de la MIES qui joue, dans son domaine de compétence, un rôle très efficace de coordination interministérielle d'interface avec la communauté scientifique. L'intérêt de cette coordination s'est rapidement manifesté dans les négociations internationales et permet d'articuler de façon plus opérationnelle l'activité diplomatique avec le travail interne de préparation technique et politique des négociations. Ce modèle de coordination interministérielle devrait être décliné pour d'autres négociations jugées stratégiques, sans prendre nécessairement la même ampleur ;
- créer un poste d'ambassadeur pour le développement durable international qui ait cette approche des biens publics internationaux et qui puisse s'appuyer sur les *task forces* identifiées ;
- susciter dans chaque département ministériel impliqué : MEFI, agriculture, MATE, équipement, éducation et recherche, l'organisation d'une cellule de réflexion et d'orientation stratégiques sur les questions globales.

## e) Donner une visibilité internationale aux réflexions françaises sur le développement durable

L'un des premiers constats est la faible présence française dans le champ international, notamment économique et juridique, du développement durable. Cette faiblesse se manifeste par une participation très réduite aux débats notamment conceptuels qui débouchent ensuite sur des procédures négociées. Elle se manifeste aussi par l'impact quasi inexistant de la France sur le choix de l'agenda des négociations internationales. Or dans une communauté internationale gérée par des règles et sans autorité supérieure, la capacité à peser sur cet agenda (qu'est ce qu'on négocie, quand et sous quelles modalités) est un élément stratégique de l'influence. Cette place marginale s'explique en partie par la faible articulation entre la communauté des chercheurs et des experts, les décideurs publics et les acteurs privés. Les positions présentées sont souvent peu ou mal préparées et nous désavantagent par rapport à d'autres pays qui ont investi dans une diplomatie technique et économique et se sont dotés de structures de réflexion faisant l'interface entre les universités et les administrations. Ce projet vise à remédier à ces défaillances.

### 1) Le changement du mode de décision publique

Les modes de décision publique subissent aujourd'hui une importante évolution qui tient à plusieurs facteurs.

- Le premier facteur d'évolution est la conséquence des interdépendances internationales. Un nombre grandissant de décisions dépendent aussi des choix des autres pays et la mise en œuvre de décisions nationales n'est rendue possible que si une coordination avec les autres politiques publiques s'instaure. Cette interdépendance touche un nombre croissant de domaines autrefois maîtrisables par les acteurs nationaux. Aujourd'hui la définition et l'usage des instruments de politiques d'environnement, de santé publique, de sécurité alimentaire sont soumis à leur acceptabilité internationale. Une partie des choix publics s'opère dans le cadre de négociations qui traversent les frontières mobilisant des acteurs nationaux et internationaux. Ces négociations, leurs agendas et leurs procédures sont au cœur des nouvelles formes de la gouvernance mondiale. Cette gouvernance, le mode de gouvernement des affaires « mondialisées », ne se réduit plus à des rapports interétatiques et intergouvernementaux. À ce titre, les échanges d'idées, la constitution d'une culture commune en Europe sur « le global thinking » deviennent une composante stratégique pour la politique internationale de l'Union. De même la mise en contacts des acteurs européens dans un cadre informel avec les acteurs des autres pays peut donner à l'Union un avantage compétitif en terme d'information et de diffusion des idées. Tout particulièrement, dans la compétition qui se joue au plan mondial sur la définition des règles, les discussions avec les pays en développement vont devenir.

- Le second est la complexité croissante des problèmes politiques et sociaux à résoudre dans un contexte où l'État n'a plus véritablement le monopole de la décision. En effet, les frontières entre le

secteur public et privé s'atténuent avec l'implication d'une multiplicité d'acteurs dans la prise effective de la décision comme dans sa préparation. L'irruption, au-delà des pratiques traditionnelles des groupes de pression, de la société civile organisée (groupes ou mouvements structurés de plus en plus autour de problèmes de choix collectifs) dans le processus de décision publique exprime des exigences nouvelles sur les formes de démocratisation. Le développement de la notion de réseau de décision politique (au sens des problèmes collectifs à traiter) utilisée par les politologues décrit cette évolution. Cette notion de réseau se fonde sur un schéma d'interprétation des relations État société qui met l'accent sur le caractère horizontal et non hiérarchique de relations entre les acteurs, la combinaison de ressources techniques, de l'expertise et des ressources politiques (capacités de mobilisation des acteurs dans le système politique). Ensuite de nombreux acteurs interviennent dans une décision qui, pour être effectivement mise en œuvre, doit être, en pratique, acceptée par les acteurs principaux. Se pose alors le problème de l'inégalité des ressources des acteurs pour participer au processus de choix public.

- Le troisième facteur, est l'importance prise par l'expertise. En effet, face à la complexité des problèmes et devant les doutes émis par les citoyens sur le caractère « bienveillant » de l'intervention publique, les décideurs publics cherchent à fonder – à légitimer – leurs décisions sur les connaissances et les avis des scientifiques et de leurs communautés.

Ces processus concernent de nombreux domaines de la vie publique, à l'évidence la gestion des « crises » sanitaires ou environnementales comme celles que nous venons de vivre en Europe dans les années récentes, mais aussi des situations de choix stratégiques sur les innovations technologiques (choix des filières d'énergie, choix en matière de biotechnologie ou en matière de grands équipements,) ou sur les orientations sur les questions globales (changement climatique etc.)

Certes un consensus règne aujourd'hui sur le fait que l'intervention de l'expertise doit être séparée formellement de la prise de décision, principe indispensable pour clarifier les responsabilités. En pratique les frontières sont moins nettes entre l'avis de l'expert et le choix public.

Il est ainsi parfois difficile de savoir qui prend réellement la décision et qui en assume la responsabilité. Les traditions institutionnelles divergent de pays à pays et les rôles des scientifiques varient d'un contexte à l'autre. Dans certains cas ils sont censés se cantonner à un avis individuel ou collectif avis sollicité par la puissance publique qui tranche. La décision est dans ce cas séparée de l'avis et de l'évaluation. Dans d'autres les scientifiques se voient confier par délégation la responsabilité de l'évaluation et de la décision, l'État garantissant leur indépendance (modèle de l'agence de régulation). En pratique les rôles se mêlent et les responsabilités se déplacent. Les différences, d'un pays à l'autre, du statut des scientifiques, des modes de légitimation des choix publics, interfèrent entre elles. En situation d'incertitude la confusion des rôles est ainsi courante, le décideur public demandant la caution du scientifique pour légitimer une réponse qui ne peut se déduire de la

démonstration ; le secteur privé ou les mouvements de citoyens convoquant les chercheurs pour appuyer leurs positions.

## **2) L'articulation recherche décision**

Le traitement des nouvelles questions globales qui se posent à la communauté internationale, comme les problèmes de liaison entre science, progrès technique et société montrent la nécessité d'intégrer dans les processus de décision publique, des expertises scientifiques de différentes disciplines, comme des contributions venant des différents acteurs économiques et sociaux.

L'expérience montre que les décisions en ces domaines, pourtant lourdes de conséquences économiques et sociales, se fondent souvent sur des connaissances faiblement stabilisées et des critères de jugement mal précisés. Les cas sont nombreux où les décisions publiques doivent intervenir en situation d'incertitude c'est-à-dire de situations où le résultat d'une action ne peut être prévu ni évalué sérieusement à l'aide d'un raisonnement de probabilité. L'analyse du changement climatique, l'impact à grande échelle des plantes génétiquement modifiées sur l'environnement font partie de ces domaines où la décision publique doit intervenir en situation de controverse. Le principe de précaution est invoqué pour répondre à ces situations : Que signifie-t-il aujourd'hui : s'abstenir d'agir ? Au contraire s'obliger à plus de recherches ? Faut-il confronter les différentes représentations scientifiques et lier controverse sociale et controverse scientifique ? La gestion de l'incertitude scientifique peut en effet faire elle-même l'objet de compétitions entre les visions de ceux qui cherchent à clôturer à tout prix une controverse ou ceux qui entretiennent et mobilisent cette controverse. Les communautés scientifiques ont des objectifs de défense de leur légitimité ; les intérêts sociaux et économiques font irruption dans les controverses et peuvent créer des phénomènes de capture des arguments scientifiques, jetant le doute sur la nature du débat.

Les négociations internationales sur les questions globales et l'environnement, les débats sur le développement durable ont ainsi mis en évidence la nécessité d'intégrer, dans les processus de décisions publiques, des expertises scientifiques de différents domaines ainsi que des contributions venant des différents acteurs privés ou associatifs.

De ce point de vue, et il est trivial de le signaler, notre pays souffre d'un réel sous-équipement intellectuel. Ces nouvelles thématiques réclament en effet un effort constant de recherches et d'analyses, une information, une mise en perspective et un niveau d'expertises techniques qui ne peuvent être assurés par l'administration « gouvernante ». En revanche, les institutions scientifiques, les universités et les différentes structures de recherche ont de grandes difficultés à s'insérer dans le dispositif de décision public. Elles peinent aussi à participer à la mesure de leurs compétences et des attentes du public, aux débats collectifs sur les questions d'environnement et de développement durable. Enfin les décideurs privés mesurent mal la portée des évolutions globales. Cette faiblesse explique notre modeste présence dans le champ international,

notamment dans les domaines des outils économiques et juridiques c'est-à-dire des outils de mise en œuvre des politiques publiques au plan international. Ceci s'explique en partie par l'absence de structure à même de mobiliser des forces de travail pluridisciplinaires, reconnues sur le plan international et possédant une culture de dialogue entre recherche et décision.

Ce sous-équipement est moins dû à un manque de moyens qu'à leur dispersion : éclatement géographique et institutionnel, fragmentation des financements, manque de coordination entre les objectifs des financeurs et les politiques internes des établissements de recherche.

Ensuite le fonctionnement de l'institution scientifique elle-même ne favorise pas les transferts et la circulation des idées : les modes de gestion des carrières universitaires ou scientifiques, l'absence de critères d'évaluation pour les pratiques d'expertise ou d'information du débat social, les insuffisantes collaborations avec les acteurs industriels et la méfiance du milieu scientifique vis-à-vis des mouvements associatifs considérés souvent comme obscurantistes freinent des évolutions ressenties pourtant comme nécessaire par le milieu lui-même.

La conséquence en est que les positions de négociation de notre pays sont souvent mal argumentées, alors que certains de nos partenaires ont beaucoup investi pour doter leur diplomatie d'une base scientifique et technique, et se sont dotées de structures de réflexion à l'interface du monde de la recherche et des administrations. Or la façon dont les débats sont menés avant même la phase de négociation dans des cercles aussi divers que l'OCDE, la Banque mondiale, la Commission européenne ou les groupes scientifiques d'experts internationaux, prédétermine très en amont le contenu des décisions finales.

De même les décisions sur les politiques intérieures intègrent encore mal les dimensions multiples du développement durable.

### **3) Objectifs : mobiliser les acteurs, articuler science et décision**

Il est proposé de créer une Fondation internationale pour l'environnement et le développement appuyant un réseau autour des structures de la recherche et des autres lieux d'accumulation des compétences. L'idée est de créer un cadre qui rassemble des acteurs de la décision publique, des scientifiques mais aussi des acteurs privés ou associatifs, en vue de faire émerger les questions stratégiques pertinentes ainsi que de collecter et distribuer des financements suffisants pour intéresser des équipes. Cette fondation aurait aussi pour objectif de consolider des équipes sur la durée, d'associer des chercheurs contractuels confirmés, d'accueillir des fonctionnaires ou des cadres du privé désireux de se former par la recherche. Une structure permanente très légère chapeauté par un conseil d'orientation répartirait des moyens incitatifs entre des équipes françaises associées à des équipes européennes, à partir de propositions venant de l'État ou des équipes elles-mêmes. On pourrait utilement à cet égard s'inspirer du modèle de l'Agence créée pour financer

les recherches sur le SIDA ou de certaines structures de financement de la recherche américaine.

Deux points doivent être explicités : le rôle d'une telle fondation par rapport aux institutions de recherches et par rapport aux agences d'expertise existantes ou en gestation.

La fondation doit impérativement se situer à l'extérieur des organismes de recherche pour pouvoir exercer un effet de levier sur eux par rapport à la commande publique (en ce sens être plutôt une agence de moyens), faciliter l'articulation avec d'autres acteurs impliqués par les mêmes questions que les chercheurs, et enfin mieux insérer les chercheurs dans le débat public.

Cette fondation devra situer son travail en amont des agences d'expertise type AFSSA, en travaillant sur l'identification des questions à venir et en créant le minimum de culture commune entre les experts et leur demande sociale. Les agences d'experts ont pour mission de donner un avis précis et indépendant en général « à chaud » à une question ponctuelle et précise des pouvoirs publics. Cette fondation devrait permettre d'anticiper les crises ou les moments de décision pour que « à froid » un certain nombre d'ambiguïtés ou d'incompréhension soient dissipées.

#### 4) Fonctions

Trois fonctions centrales se dessinent :

- **assurer** une visibilité internationale à la communauté intellectuelle française en lien étroit avec les réseaux européens, l'insérer dans les processus de préparation des décisions internationales – aider à la création et renforcer les équipes scientifiques ou d'expertise travaillant dans ces domaines pour obtenir une masse critique aujourd'hui inexistante. Renforcer les pôles régionaux de recherche pour faciliter la prise en compte par les acteurs collectifs locaux des dimensions globales du développement durable ;
- **informer** la décision publique et réfléchir conjointement aux questions prospectives en matière d'environnement et de développement, engager un travail conjoint de réflexion stratégique avec les décideurs publics et la communauté scientifique ;
- **favoriser** les médiations entre les différents types d'acteurs pour élaborer conjointement les questions pertinentes. Ce sera notamment un lieu de participation des entreprises qui se préoccupent des grands enjeux collectifs et dans ce cadre de leur responsabilité sociale et des mouvements associatifs ou groupes de citoyens organisés « par problème »

La Fondation développerait des activités selon trois composantes principales :

#### **Le suivi de thèmes prioritaires à l'échelle internationale**

Il s'agit de renforcer des recherches sur des sujets jugés prioritaires par rapport à des décisions ou des enjeux qui soulèvent de fortes controverses.

Par exemple :

Les négociations internationales de lutte contre l'effet de serre. Celles-ci ne s'arrêteront pas à la sixième conférence des parties ; la mise en place de systèmes de permis négociables, l'harmonisation de la fiscalité ou de normes techniques à l'échelle européenne, la définition d'un mécanisme de développement propre (MDP) en direction des pays en développement nécessitent de croiser des expertises économiques et juridiques avec les données des sciences de l'univers et celles de la prospective technologique. Un objectif central est ici de renforcer la présence française dans travaux du GIEC.

La Convention sur la biodiversité. Celle-ci pose trois séries de questions : le problème de la propriété intellectuelle des ressources génétiques, avec en particulier celui des droits sur les savoirs vernaculaires ; le problème plus général de l'accès aux ressources de la biodiversité et du contrôle de cet accès ; et enfin le problème de l'acceptabilité sociale et des risques liés aux organismes génétiquement modifiés (OGM).

Cette négociation devra déboucher sur l'élaboration d'instruments pour évaluer les ressources de la biodiversité, élaborer un système de rémunération des différents acteurs impliqués et définir des droits de propriété et d'usage.

La négociation sur la biosécurité doit produire des règles internationales en matière de circulation des OGM et interfère d'une part avec les législations et les préférences nationales et d'autre part avec les règles de l'OMC.

**Les négociations commerciales** intègrent de plus en plus les politiques environnementales et sociales et interfèrent de façon croissante avec les processus de décision nationaux en matière de biens publics : sécurité, santé publique, choix énergétiques... Tous les acteurs sociaux et économiques sont conscients que la négociation commerciale les concerne de façon directe et il est utile de mobiliser leurs compétences au-delà du cercle étroit des négociateurs.

Et la Fondation pourrait jouer de ce point de vue le même rôle d'analyse et de confrontation des idées que dans le domaine international. Ainsi par exemple on peut imaginer que des travaux soient menés sur des questions sensibles comme la gestion des friches industrielles, la gestion locale des pollutions ou, à un niveau plus général, sur les questions mettant en relation les évolutions locales avec les évolutions (transport et effet de serre, biodiversité et modèles de développement agricole etc.)

### **Un soutien sur la durée à des recherches de base**

Il s'agit d'appuyer un ensemble de travaux dont l'intérêt est commun à l'ensemble des dossiers concernés (effet de serre, pollutions transfrontières, biodiversité, manipulations génétiques, aménagement de l'espace, dynamiques d'occupation des sols). On distinguera ici à titre illustratif :

- les modalités de la décision publique par rapport au principe de précaution dans un contexte de controverses scientifiques et éthiques ; dans tous les domaines concernés les connaissances ne sont pas stabilisées et il convient de maîtriser les risques liés aux incertitudes et d'examiner les arguments sur l'équité dans leur double dimension inter et intra-générationnelle. On ne peut le faire par simple juxtaposition des discours éthique, économique et technicien ;
- les outils de la gestion collective d'un bien public international : quels rôles respectifs attribuer aux normes techniques, aux règles juridiques et aux mécanismes de marché ? Quelles sont les modalités de la coordination internationale ? Celle-ci s'appuie sur des règles d'ordre économique et juridique mais, parce que les principes de coordination internationale ne devraient en principe pas être choisis indépendamment de la nature des incertitudes (portent-elles sur les impacts ou sur les coûts de prévention par exemple ?) il importe que ces thèmes soient traités en lien permanent avec les résultats des sciences de la nature ;
- les outils de la prospective : il est devenu impossible de raisonner sur des dossiers comme l'ozone, l'effet de serre, l'ensemble des pollutions à longue distance, l'impact des innovations génétiques sur l'alimentation et l'occupation des espaces sans articuler prospective de la nature, prospective technologique et prospective économique.

Le déficit est ici réel par rapport aux programmes développés chez nos partenaires de l'OCDE et il importe de renforcer les efforts menés depuis peu pour réaliser des rapprochements interdisciplinaires, élaborer des outils numériques adaptés, analyser les procédures et les modes de négociation des acteurs pour identifier des scénarios possibles.

### **Des espaces permanents d'échange**

Par nature la Fondation est un lieu d'échanges d'idées et de création d'une culture commune entre scientifiques, décideurs publics et privés et milieu associatif, pour identifier les questions stratégiques, tracer les pistes de solutions et jeter les bases de décisions raisonnées. Elle peut jouer un rôle pour que le débat public soit mieux informé

La Fondation prendra en charge la valorisation et la diffusion des recherches dans des cercles plus larges que ceux de la seule recherche académique hexagonale : contrats d'association avec des éditeurs, traduction du français pour la diffusion à l'étranger. Elle aura pour une partie importante de son activité à organiser des séminaires réguliers dans le respect des règles en vigueur dans le milieu académique, pouvant réunir selon le degré de maturité des réflexions, scientifiques, décideurs publics et privés et des représentants du monde associatif et parfois des journalistes ayant pour objet d'identifier les questions, les consensus comme les dissensus entre les acteurs et les bases de solutions coopératives acceptables par tous.

L'objectif est d'éclairer les enjeux, de développer des échanges entre science et décision et de faciliter la diffusion des connaissances et l'alimentation du débat public.

## 5) Structures et organisation

Le statut de fondation paraît opportun pour plusieurs raisons. D'une part pour éviter de créer une structure de recherche supplémentaire ayant vocation à rassembler physiquement des équipes qui, quoique peu nombreuses, sont actuellement éclatées au plan géographique comme au plan des disciplines. Le statut de Fondation lèverait toute ambiguïté et permettrait au contraire de mettre ces équipes en réseau, ce qui devrait être une **condition** de leur participation aux financements. D'autre part, ce statut permettrait de rassembler des acteurs divers de façon indépendante et hors de tout contexte de négociation formelle.

La Fondation devrait être d'utilité publique et pouvoir collecter des fonds publics et privés dont la gestion serait confiée à un comité d'orientation solide sous le contrôle du conseil d'administration. Cela signifie pour les entreprises privées une action se démarquant clairement de leurs objectifs stratégiques propres et s'inscrivant dans une optique collective.

Le réseau, qui serait appuyé par la Fondation fonctionnerait comme un « Institut sans murs » et pourrait s'apparenter à un programme mobilisant les acteurs de la recherche et de l'expertise (plusieurs formes peuvent être envisagées : réseau technologique, institut fédératif etc.).

Pour étudier les différentes formules juridiques, un groupe de travail pourrait être constitué avec l'appui de différentes administrations et du Conseil d'État. L'objectif est d'engager les équipes sur des programmes de cinq ans, sous contrôle d'un conseil d'orientation comportant des experts du secteur industriel et des scientifiques étrangers. Ce soutien devrait les dégager des commandes de court terme et permettre l'embauche de post-doctorants de qualité.

Trois pôles se sont déjà déclarés intéressés et ont inscrit des orientations de travail sur le développement durable dans le cadre de l'université du troisième millénaire notamment Paris, Montpellier et Lyon. D'autres régions sont intéressées par le renforcement des capacités scientifiques et universitaires locales sur ces sujets et pourraient contribuer au financement de leurs équipes dans le cadre d'un réseau formalisé. On pourrait ainsi arriver en quelques années à mobiliser dix à quinze équipes de façon régulière. Cependant même si la mobilisation des équipes française reste une priorité ce projet n'aurait pas grand sens sans ancrage clair au niveau européen.



---

## **Synthèse des recommandations**

Les débats autour du développement durable témoignent de la nécessité de renforcer la régulation économique mondiale, d'encadrer par des règles et des normes le processus d'intégration économique. En l'absence d'une autorité mondiale pour gouverner la mondialisation, la communauté internationale doit élaborer des règles nouvelles qui permettent que des biens publics, tels la protection de l'environnement, l'équité et la justice sociale, les droits fondamentaux de la personne soient garantis. Du fait des interdépendances croissantes, l'accès à ces biens publics ne peut être assuré par le seul fonctionnement des institutions nationales ; ce sont des biens publics internationaux qui réclament des institutions et des règles adéquates. La France doit s'investir davantage que par le passé dans ce débat, qui est devenu stratégique.

### **Les conventions environnementales**

Dans le domaine de l'environnement deux types d'actions sont recommandés :

#### **Des actions de réflexion et de proposition**

On cherche aujourd'hui à passer de la phase des engagements généraux à une phase de définition des outils économiques et juridiques à même d'assurer l'application des engagements et d'évaluer les résultats obtenus. La France doit s'investir dans ce débat en lançant des groupes de réflexion et de proposition qui travailleront sur chaque convention, mais aussi sur la cohérence des instruments pour l'ensemble des Conventions. Les instruments de marché, les politiques de taxation, les mesures aux frontières, les droits de propriété et les droits d'usage individuels et collectifs doivent être étudiés et comparés, de même que les mécanismes de règlements des différends et les sanctions.

#### **Dans le domaine du climat**

Cela implique de poursuivre les travaux sur les mécanismes de Kyoto et de lancer des réflexions internationales sur l'harmonisation des politiques et mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de

serre. Ces politiques et ces outils doivent être analysés au plan de la compatibilité avec les règles commerciales dans un contexte d'intégration à l'OMC du principe de précaution. La question de la distribution équitable des droits d'émission comme celle des outils économiques destinés à assurer une répartition équitable des bénéfices tirés du fonctionnement des mécanismes de Kyoto (MDP, permis, mise en œuvre conjointe) doivent être étudiées en vue de fournir des propositions à la conférence des parties. La MIES a entamé ce travail, qui doit être élargi et soutenu.

### **Dans le domaine de la biodiversité**

Une réflexion doit être entamée sur l'évolution des droits de propriété intellectuelle (durée et champ des brevets sur le vivant), sur leur compatibilité avec d'autres systèmes de droits (certificats d'obtentions végétales, autres formes) et sur la prise en compte des savoirs collectifs. Cette réflexion doit déboucher sur des propositions à la conférence des parties et à l'OMC.

Il est nécessaire que la France renforce sa participation aux travaux menés à l'OCDE concernant la valeur de la biodiversité et les instruments économiques susceptibles d'être utilisés dans le cadre de la Convention.

Il faudrait également, dans un cadre plus informel lancer une réflexion sur les modes de rémunération et de partage des avantages de la biodiversité : types de contrats, fonds multilatéraux.

Les propositions pourront être transmises à la Convention et auprès des instances de l'engagement international de la FAO. Il faut enfin, en s'appuyant sur la génomique, explorer les pistes de coopération entre entreprises de biotechnologies, institutions multilatérales et gouvernements pour sauvegarder le caractère de bien public d'une partie des ressources génétiques, soit au niveau de certaines plantes, soit plus efficacement au niveau de gènes. Un « sommet du génome » entre les principaux acteurs impliqués pourrait être lancé.

### **Dans le domaine de la biosécurité**

Il faut étudier comment rapprocher les procédures de l'accord sanitaire et phytosanitaire de l'OMC avec le texte du protocole biosécurité négocié à Montréal. Il faudra aussi étudier le problème du partage des responsabilités de ces risques nouveaux et lancer une réflexion internationale sur les procédures nationales d'autorisation des organismes génétiquement modifiés et des dispositifs de biosécurité. Une réflexion d'abord intra-européenne serait nécessaire avant un échange d'expériences plus large.

### **Dans le domaine des forêts**

Nos propositions en matière d'éco-certification de la gestion durable des forêts doivent être présentées dans les enceintes internationales. Il faut notamment que la France élabore, pour les forêts tropicales, des propositions qui prennent en compte les intérêts des populations

locales et qui, au lieu d'une norme figée susceptible de provoquer des évictions des marchés, soit adaptée aux situations locales. Il faut enfin envisager de rattacher la question des forêts à la Convention biodiversité.

### **Dans le domaine de la désertification**

Les recherches sur les liens entre la désertification et les autres problèmes de l'environnement global (changement climatique, biodiversité notamment), doivent être soutenues et développées pour rattacher la lutte contre la désertification aux mécanismes économiques des autres Conventions (application des mécanismes de Kyoto aux problèmes de désertification via le MDP ou le Fonds carbone de la Banque mondiale, etc.).

### **Des actions politiques et diplomatiques**

La France a un rôle à jouer auprès des pays du Sud pour les associer à l'élaboration des règles internationales et défendre une vision de la protection de l'environnement liée à la lutte contre la pauvreté et au développement. La recherche de l'équité internationale au travers de ces négociations est un point de convergence avec les pays du Sud, qui permettrait de lever leurs réserves. Des actions diplomatiques doivent être menées et des débats organisés avec les communautés intellectuelles des pays du Sud les plus actifs pour identifier les convergences possibles.

Dans l'attente d'une réforme de l'architecture du système de négociation multilatérale, la CDD devrait s'investir dans la réflexion sur les politiques économiques de l'environnement pour devenir un lieu réel d'élaboration de politiques internationales agréées par la communauté internationale.

La France peut contribuer à renforcer la légitimité du Programme des Nations unies pour l'environnement qui pourrait affirmer son rôle d'appui aux stratégies nationales de développement durable et investir la réflexion sur les nouveaux instruments économiques et juridiques environnementales. Le PNUE pourrait ainsi jouer son rôle de coordination des Conventions environnementales et à terme constituer les bases d'une organisation mondiale de l'environnement. Une réflexion sur l'organisation mondiale de l'environnement doit être relancée dans la perspective de la conférence « Rio + 10 ».

### **Les négociations économiques**

Les négociations économiques internationales interfèrent de façon croissante avec les choix de développement nationaux. Une priorité pour la France est d'intégrer à ces négociations des principes et des règles qui protègent l'autonomie de ces choix et les biens fondamentaux que sont la protection de l'environnement, le droit des personnes, la protection sociale, la sécurité et la santé publique. Il faut donc investir de façon accrue les forums de débat sur les normes internationales et, notamment, renforcer notre participation à l'OCDE, poursuivre le dialogue engagé avec la Banque mondiale grâce à la conférence sur l'économie du

développement organisée avec le Conseil d'analyse économique. Il faut aussi que la France prenne des initiatives pour lancer le débat sur les points qu'elle juge importants : respect des préférences nationales, modification de l'article XX du GATT, intégration du principe de précaution à l'OMC, compatibilité entre les accords multilatéraux d'environnement et les accords commerciaux.

À l'OMC, la France pourrait défendre l'intégration du principe de précaution dans l'accord sanitaire et phytosanitaire et dans l'accord sur les obstacles techniques au commerce. Elle devrait également promouvoir une plus grande transparence du mécanisme de règlement des différends, qui garderait son rôle d'arbitre commercial *in fine*, mais dont les jugements devraient intégrer les normes produites par les autres accords ou institutions, notamment environnementaux. À cette fin, une révision du *Codex Alimentarius* serait nécessaire. Le principe du renversement de la charge de la preuve dans les domaines de santé publique devrait ainsi être admis. Une réflexion pourrait être lancée sur l'évolution des droits de propriété intellectuelle dans le domaine du vivant qui permet de jouer un rôle de protection excessive et décourager la diffusion des connaissances.

La communauté internationale devra se saisir explicitement du problème d'architecture globale des institutions de la gouvernance mondiale, soit en cherchant un équilibre entre les institutions, soit en désignant une institution garante en dernier ressort de l'application des normes internationales.

La France peut porter cette question dans le débat international et contribuer à trouver les procédures pour le conduire.

## **La politique française et européenne**

### **La nécessité d'une politique nationale**

Les propositions françaises au plan international n'auront de crédibilité que si la France définit une politique nationale cohérente à long terme avec les objectifs du développement durable. Cette politique doit affirmer les liens entre les politiques économiques, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, les modes de production et de consommation.

Elle doit également être en cohérence avec les politiques internationales ainsi que l'illustre la question de l'agriculture. Les débats doivent être menés en France dans d'autres enceintes que les seules structures administratives. La Commission française du développement durable, ainsi que le Comité 21 doivent jouer un rôle dans ce domaine.

### **L'action européenne de la France**

Les principes du développement durable doivent être intégrés dans la négociation des accords régionaux (élargissement de l'Union aux PECO, zone de libre-échange avec les pays méditerranéens, accords post-Lomé). Les mêmes principes doivent s'appliquer aux accords secto-

riels comme la pêche, en veillant à rechercher la cohérence des politiques commerciales avec les politiques d'aide au développement.

### **La politique de coopération bilatérale**

La France doit maintenant donner un contenu à la réforme institutionnelle du dispositif de coopération. Le développement durable doit être un des principes nouveaux d'orientation de notre politique, ce qui devrait conduire à l'abandon de projets sectoriels déconnectés de leur contexte institutionnel et des politiques de développement. L'aide française pourrait s'investir davantage dans des domaines transversaux comme la lutte contre la pauvreté, le développement urbain, la sécurité alimentaire, les problèmes de l'eau en associant aux dimensions, proprement économiques les dimensions institutionnelles, environnementales et sociales.

Hors de la zone de solidarité prioritaire, l'enjeu principal pour la France est de développer, avec les pays qui s'investissent dans les négociations multilatérales, des terrains d'entente sur les grands problèmes communs. La France et l'Europe pourraient organiser avec les pays concernés des débats sur les choix et les priorités en matière de biens communs internationaux et définir avec ces pays des alliances en vue des négociations multilatérales.

Il faut adapter notre appareil diplomatique au nouveau contexte de la mondialisation en développant une diplomatie de réseaux, qui doit apprendre à associer et à consulter des acteurs autres que les seuls gouvernements : communautés intellectuelles, société civile, acteurs privés en vue d'identifier des bases de consensus, afin que les négociations conduisent à des décisions acceptées et effectivement mises en œuvre.

## **Les outils institutionnels**

### **Adapter les outils existants**

Il faut que le pôle coopération au développement se dote de moyens de réflexion stratégiques et politiques. Cela peut se faire par l'organisation de groupes thématiques transversaux comme l'ont fait la plupart des agences d'aide, et par la mobilisation des capacités d'expertise de la communauté scientifique et universitaire ainsi que des milieux associatifs et professionnels.

Le FFEM devrait développer ses relations avec les autres opérateurs européens de développement qui financent des projets d'environnement global, afin de constituer un vrai levier européen. Il faut aussi s'efforcer de simplifier les procédures, que les opérateurs des pays en développement jugent trop complexes.

### **Organiser les connexions entre les négociations**

Le dispositif administratif de suivi des Conventions environnementales devrait être réformé de manière à créer, à l'instar de la MIES mais de façon moins formelle, des *task forces* pour chaque Convention

importante. Un poste d'ambassadeur pour le développement durable international devrait être créé ; celui-ci pourrait s'appuyer sur ces *task forces*.

À terme, il serait souhaitable d'envisager une structure administrative unique chargée de couvrir l'ensemble des questions globales.

### **Une fondation et un institut en réseau pour le développement durable**

La fondation envisagée vise à créer un cadre qui rassemble des acteurs de la décision publique, des scientifiques, des acteurs privés et associatifs, en vue de faire émerger les questions stratégiques pertinentes ainsi que de collecter et distribuer des financements suffisants pour intéresser et consolider des équipes, organisées dans le cadre d'un institut en réseau. Trois fonctions centrales sont proposées : informer la décision publique et réfléchir conjointement aux questions prospectives en matière d'environnement et de développement ; assurer une visibilité internationale à la communauté intellectuelle française ; servir enfin de lieu de médiation pour élaborer des questions pertinentes et tester des propositions.

---

# **Annexes**



## **Participants au groupe de travail et personnalités consultées**

### Présidence de la République

**Jérôme Bonnafont**, conseiller des affaires étrangères

### Cabinet du Premier ministre

**Bettina Laville**, conseiller – aménagement du territoire et environnement

**Pierre-Alain Muet**, conseiller auprès du Premier ministre

**Jean-Maurice Ripert**, conseiller diplomatique

**Jean Vidal**, conseiller d'État, conseiller pour les affaires européennes

**Claude Chéreau**, conseiller auprès du premier ministre – agriculture  
consommation

**Pierre Duquesne**, conseiller pour les affaires économiques

**Marc Borel**, conseiller technique aux relations économiques

**Philippe Mauguin**, conseiller technique

**Jean-Loïk Nicolazo**, conseiller technique – environnement

### Mission Interministérielle de l'effet de serre

**Michel Mousel**, président

### Ministère des Affaires étrangères

**Charles Josselin**, ministre délégué chargé de la Coopération et de la  
Francophonie

### Cabinet

**Jean-Christophe Deberre**, directeur adjoint de cabinet

**Christian Connan**, directeur adjoint du cabinet – affaires multilatérales

**Cécile Sportis**, conseiller auprès du ministre

**Stéphane Cosse**, conseiller technique

**Gérard Sournia**, conseiller technique

**Alain le Gourrierec**, chargé de mission auprès du secrétaire général pour les technologies de l'information

**Cabinet d'Hubert Védrine**

**Yves Charpentier**, conseiller technique

Ministère de l'Aménagement du territoire  
et de l'Environnement

**Dominique Voynet**, ministre

**Cabinet**

**Jean-François Collin**, directeur du cabinet

**Jacques Maire**, ancien directeur du cabinet

**Thierry Wahl**, directeur adjoint du cabinet – affaires multilatérales

**Jean-Pierre Thébault**, conseiller diplomatique

**Patrick Fragman**, conseiller technique pour les affaires nucléaires les pollutions et les risques, la recherche

**Bernard Laponche**, conseiller technique

**Laurent Roy**, conseiller technique

Ministère de l'Économie, des Finances  
et de l'Industrie

**Cabinet**

**Jean Pisani-Ferry**, conseiller auprès du ministre

**Arnaud Chneiweiss**, conseiller technique

**Pierre Grandjouan**, conseiller technique

**Denis Tersen**, conseiller technique – commerce extérieur et questions internationales

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

**Cabinet**

**Alain Berger**, directeur du cabinet

**Bertrand Hervieu**, conseiller technique – développement rural, forêt, enseignement et recherche

Ministère de l'Éducation nationale,  
de la Recherche et de la Technologie  
Cabinet

**Denis Soubeyran**, ancien directeur du cabinet

**Élisabeth Dupont-Kerlan**, conseiller technique

**Alain Haineau**, conseiller technique au Cabinet

Élus

**Raymond Barre**, ancien Premier ministre, député du Rhône, maire de Lyon

**Michel Rocard**, ancien Premier ministre, président de la Commission du développement, Parlement européen

**Georges Frèche**, député de l'Hérault, président du district de Montpellier, président de la Société d'équipement de la région de Montpellier, Maire de Montpellier

**Gérard Saumade**, député de l'Hérault, président du conseil général de l'Hérault

**Marie-Hélène Aubert**, député d'Eure-et-Loire

**Béatrice Marre**, député de l'Oise

**Yves Cochet**, vice-président de l'Assemblée nationale, député du Val-d'Oise

**André Vezinet**, sénateur de l'Hérault, président du conseil général du Languedoc

**Xavier de Villepin**, sénateur de Wallis-et-Futuna

**Philippe Herzog**, député européen, membre du CAE, président de l'Association Confrontations

**Jean-Pierre Dufour**, vice-président du conseil régional d'Aquitaine, chargé de la recherche, de l'université et des transferts de technologie

**Guy Lefur**, Conseil économique et social, Confédération paysanne de l'Ouest

Conseil d'analyse économique

**Hélène de Largentaye**, secrétaire générale

**Dominique Bureau**, conseiller scientifique

**Sylvie Hel-Thelier**, chargée de mission

Corps diplomatiques

**Jean de Gliniasty**, ambassadeur de France au Sénégal

**Koichi Aiboshi**, premier secrétaire à l'ambassade du Japon

**Stéphane. Hessel**, ambassadeur de France, président du Comité français pour la solidarité internationale

**Jacques Andréani**, ambassadeur de France

**Wilhem Hoyneck**, ambassadeur d'Allemagne, Genève

## Service du ministère des Affaires étrangères

**Pierre Vimont**, ministre plénipotentiaire, directeur de la coopération européenne

**Pierre Brochand**, directeur général des relations de la coopération scientifique et technique

**Dominique Perreau**, directeur des affaires économiques

**François Nicoullaud**, directeur général

**Pierre Jacquemot**, directeur du développement et de la coopération technique

**Francis Stéphan**, sous-directeur du développement économique et de l'environnement

**Samy Hofmann**, conseiller des affaires étrangères pour l'Orient

**Pierre Icard**, chef du bureau ERN

**Claude Praliaud**, bureau des collectivités locales et du développement urbain

**Patrick Maisonnave**, conseiller technique au cabinet du ministre délégué chargé des Affaires européennes

**Christine Aveline**, chargée de mission

**Geneviève Chedeville-Murray**, chargée de mission

**Emmanuelle Leblanc**, chargée de mission

**François Noisette**, chef de la Mission pour la coopération multilatérale

**Marc Giacomini**, conseiller des affaires étrangères direction des affaires économiques pour les technologies de l'information

**Olivier Guérot**, Secrétaire des Affaires Étrangères (Orient)

**Jean Némó**, Mission interministérielle pour la Recherche sur le développement

**Marie-Thérèse Pujolle**, chargée de mission au service de la coopération non gouvernementale

**Michel Colin de Verdière**, chef de MAC

Service du ministère de l'Économie,  
des Finances et de l'Industrie

**Jean-Philippe Cotis**, directeur de la prévision

**Jean-François Stoll**, directeur de la direction des relations économiques extérieures

**David Appia**, sous-directeur des affaires multilatérales

**Jean-Luc Tavernier**, sous-directeur des finances publiques

**Philippe de Fontaine Vive**, sous-directeur du service des affaires européennes et internationales

**Jacques de Lajugie**, ancien directeur de la direction des relations économiques extérieures

**Jean-Christophe Donnelier**, conseiller commercial

**Jacques Aoul Aoudia**, chargé de mission

**Anne-Marie Cabrit**, chargée de mission pour l'évaluation des actions de développement, sous-directeur de l'environnement extérieur et de l'intelligence économique

**Hélène Erkel-Rousse**, administrateur de l'INSEE

**Henri Lamotte**, administrateur civil

**Michel Pinet**, chef de bureau à la direction des relations économiques extérieures

**Jean-Luc Rémont**, chef du bureau F3, service des affaires internationales

Service du ministère de l'Agriculture  
et de la Pêche

**Rémi Toussain**, directeur de la production et des échanges

**Alby Schmitt**, chef du bureau Afrique – Méditerranée

**Marianne Grosclaude**, ingénieur du génie rural, des eaux et forêts bureau Afrique – Méditerranée

Services du ministère de l'aménagement  
du territoire et de l'environnement

**Vincent Jacques-Le-Seigneur**, conseiller communication et affaires politiques

**Marc Aviam**, service de la recherche et des affaires économiques

**Denis Véné**, chef du service des affaires internationales

**Mauricette Steinfelder**, chef de service adjoint des affaires internationales

**Marc Vedelle**, charge de mission au service des affaires internationales

**Constance Corbier**, chargée de mission au service des affaires internationales

**Bernard Guibert**, chef du bureau économie et sociétés

**Jean-Luc Laurent**, directeur général de l'administration et du développement

**Benoît Lesaffre**, chef du service de la recherche et des affaires économiques

### Service du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

**Antoine Lyon-Caen**, conseiller scientifique

**Vincent Courtillot**, directeur de la recherche

**Jacques Bernard**, adjoint au directeur de la recherche

**Francis Godard**, directeur de programme adjoint

**Robert Ilbert**, conseiller du directeur du service des sciences humaines et sociales

### Secrétariat d'État au commerce extérieur

**Yves Carmona**, conseiller diplomatique

### Secrétariat d'État chargé du budget

**Serge Guillon**, conseiller technique, Europe dotations internationales

### Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

**Jean-Louis Guigou**, délégué général, professeur des universités

**Jérôme Vignon**, directeur

**Georges Ribière**, conseiller auprès du délégué

### Conseil général du génie rural des eaux et des forêts

**Jean Guellec**, vice-président

**Henry-Hervé Bichat**, président de la section agriculture et alimentation, ingénieur général

### Caisse des dépôts et consignations

**Hocine Tandjaoui**, chargé de mission

## Chambre de commerce et d'industrie

**Christian de Boissieu**, professeur à l'université de Paris 1, directeur scientifique du COE, membre du CAE

## Commissariat général du Plan

**Jean-Michel Charpin**, commissaire au Plan

**Philippe Lelourd**, chargé de mission

**Michel Matheu**, chef du service énergie, environnement, agriculture, tertiaire

## Commissariat à l'énergie atomique

**Robert Dautray**, haut-commissaire

## Institut national de la propriété industrielle

**Denis Croze**, chef du service des affaires multilatérales

## ADEME

**Pierre Radanne**, président

**François Moisan**, directeur à la prospective

## Agence française de développement

**Antoine Pouilleute**, directeur général

**Jacques Alliot**, ancien directeur

**Guillaume Cruse**, direction du département des politiques et des études

**Georges d'Andlau**, chef de service – division technique, développement rural

**Christian Diou**, ingénieur responsable du secteur développement urbain

**Jean-Noël Roulleau**, chargé de mission environnement

**Gérard Ancy**, chargé de mission du développement rural

## Fonds français pour l'environnement mondial

**Catherine Garetta**, responsable du secrétariat

## METL – conseil général des Ponts et Chaussées

**Georges Cavallier**, ingénieur des Ponts et Chaussées, président de la cinquième section – vice-président du pôle ville

Délégation permanente de la France  
auprès de l'Organisation mondiale du commerce

**Laurence Dubois-Destrizais**, déléguée permanente

Parlement européen

**Catherine Lalumière**

Banque mondiale

**Joseph Stiglitz**, vice-président

**Jean-François Rischard**, vice-président pour l'Europe

**Ismail Seragueldin**, vice-président

**Elkyn Chaparro**, conseiller principal auprès du vice-président (Paris)

**Hatsuya Azumi**, chef de la division environnement et ressources naturelles

**Sallah Brahimi**, conseiller relations internationales

**Avishay Braverman**, chef de division – agriculture et développement rural

**Alberto Herrou-Aragon**, économiste

**Nawal Kamel**, directeur, Partnerships Group

**John D. Shilling**, département environnement

**Michel Petit**, directeur

Commission des Communautés européennes

**M<sup>me</sup> Bo Bieeregard**, ancien commissaire européen

**M. Pineiro**, ancien commissaire européen

**James Currie**, directeur de l'environnement

**Robert Hull**, chef d'unité

**Xavier Prats**, chef de cabinet du commissaire Marine adjoint

**Tomas Garcia-Azcarate**, direction générale – DG VI

**Philippe Lowe**, directeur général – DG VIII

**Jacob Outman**, directeur – service de la stratégie du développement durable – DG VIII

**Gilles Fontaine**, direction développement – DG VIII

**Michael Parkes**, direction développement – DG VIII

**M. Smadja**, direction générale – DGXI

**Fernand F. Thurmes**, directeur des affaires générales et internationales  
– DG XI

**Bernard Petit**

**Cesar Deben**, DG XI

**Christophe Bail**, DG XI

**Mathias Jaigensen**, DG XI

Mission permanente de la France  
auprès des Nations unies

**Philippe Delacroix**, premier secrétaire

**Philippe Merlin**

Programme des Nations unies  
pour l'environnement

**Jacqueline Aloisi de Larderel**, directrice

**Cédric Phillibert**, spécialiste du protocole de Kyoto

**Juergen Holst**, chef du département des affaires économiques et sociales

Organisation mondiale du commerce

**Richard Eglin**, directeur de la division du développement

**Alain Franck**, directeur de la division des relations extérieures

**Renato Ruggiero**, ancien directeur général

Ministère de l'Aménagement du territoire  
et de l'Environnement du Maroc

**Mohamed Yazghi**, ministre

**Ali Bouabid**, directeur de cabinet

**Mohamed Ait Kaddour**, conseiller auprès du ministre

**Taha Balafrej**, conseiller auprès du ministre

Ministère de l'Environnement de Norvège

**M. Bowain**, conseiller

Ministère de l'Environnement des Pays-Bas –  
division des affaires internationales

**William Kakebeeke**, président de la Convention d'Arhus

## Ministère de l'Environnement du Royaume-Uni

**Mickael Meacher**, ministre

## Agence canadienne de développement international – ACDI

**André Gingras**, vice-président de la direction générale de l'Afrique francophone

## Direction générale des programmes internationaux

**André Saulnier**, directeur du bureau d'évaluation des marchés

## FAO

**Gustavo Gordillo**, directeur

**Henri Carsalade**, directeur général adjoint

## International Development and African Affairs

**Roy Stacy**

## OCDE

**Jean-Claude Faure**, président du CAD

**Joke Waller-Hunter**, directeur – direction de l'environnement

**Michel Potier**, direction de l'environnement

**Michel Petit**, section sciences de l'homme et de la société

**Jean-Marie Cour**, conseiller au secrétariat du club du Sahel

## Office fédéral des affaires économiques extérieures de la suisse

**Alwin Kopse**, questions industrielles internationales

## UNCTAD – Genève

**Simonetta Zarrilli**, Economic Affairs Officer

## Bureau de la Convention Ramsar

**Delmar Blasco**, secrétaire général

## Plan bleu pour la Méditerranée

**Michel Batisse**, président

**Guillaume Benoit**, directeur

## UNEP PAM – Grèce

**Lucien Chabasson**, coordonateur

## USAID – USA

**John Van D. Lewis**, directeur – service agriculture et sécurité alimentaire

## United States Department of Agriculture – USA

**Ronald G. Trostle**, Chief Trade Analysis Branch, Economic Reseach Service

## Global Water PartnerShip

**Anil Agarwal**, directeur

## Bureau des ressources génétiques

**Michel Chauvet**

**Marianne Lefort**

**Andrée Sontot**

## CEPREMAP

**Alain Lipietz**, directeur de recherche au CNRS

## CIRAD

**Bernard Bachelier**, directeur général

**Michel Eddi**, secrétaire général

**Henri Rouille d’Orfeuill**, directeur des relations extérieures

**Michel Griffon**, directeur ECOPOL

**Hubert Manichon**, directeur (MPL)

**Claude Freud**, direction scientifique

**Jacques Lefort**, conseiller à la direction des relations humaines à Agropolis

## C3ED

**Sylvie Faucheux**, directrice

## CIREN

**Jean-Charles Hourcade**, directeur des recherches CNRS

**Daniel Théry**, chercheur

## CNRS

**Catherine Brechignac**, directeur général

**Jean François Minster**, directeur de l'INSU

**Marcel Jolivet**, conseiller technique programme interdisciplinaire de recherche : environnement, vie et société

**Christian Lévêque**, directeur du Programme national diversité biologique

**Marie-Claude Maurel**, directeur scientifique

**Gérard Megie**, directeur du service d'aéronomie Paris VI

**Philippe Menanteau**, chargé de recherche

**Bernard Pau**, chargé de mission biotechnologies

## École nationale supérieure des mines

**Christian Brodhag**, directeur de recherche

## ECODEV

**Benjamin Dessus**, directeur du programme

## ENSAM

**Paul Raynaud**, directeur

**Philippe Lacombe**, professeur d'économie rurale

**Sophie Thoyer**, maître de conférences

## IFRESI

**Fatiha Falahite**

## IFRI

**Pierre Jacquet**, directeur adjoint

## INRA

**Guy Paillotin**, président

**Paul Vialle**, directeur général

**Daniel Boulet**, directeur du centre de Montpellier

**Jean Boiffin**, directeur scientifique

**Jean-Christophe Bureau**, directeur de recherche

**Bernard Chevassus**, directeur de recherche

**François Colson**, directeur du laboratoire

**Emmanuel Jolivet**, directeur de SESAMES

**Patrick Legrand**, responsable de l'unité de gestion

**Étienne Landais**, conseiller auprès du directeur général

**Jean-François Soussana**, fonctionnement et gestion de l'écosystème (Prairial)

**Michel Traummetter**, chargé de recherche

**Claude Roger**, ingénieur ARIES/INRA

**Thierry Giordano**, thésard ARIES/INRA

**Selim Louafi**, thésard ARIES/INRA

**Rémi Montgruel**, thésard ARIES/INRA

**Antony Aumand**, thésard ARIES/INRA

## Institut d'études politiques – IEP

**Patrick Messerlin**, directeur du GEM

## Laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique

**Claude Henry**, directeur de recherche au CNRS

**Olivier Godard**, directeur de recherche au CNRS

## Maison des sciences de l'homme

**Ignacy Sachs**, directeur d'études honoraires

## Muséum de Paris

**Bernard Roussel**, professeur

## IRD

**Philippe Lazar**, président

**Jacques Weber**, directeur de l'expertise collective

**Antoine Cornet**, directeur (Montpellier)

## UK Department for International development

**Fiona Ramsey**, département développement international (DFID)

## WIDER – Helsinki

**Giovanni Andréa Cornia**, directeur

## ZEF – Bonn

**Joachim Von Braun**, directeur

**Jürgen Von Hagen**

**Jacques Lefort**

**Alain Ruellan**, professeur de sciences du sol, professeur émérite

## Institut des hautes études d'Amérique latine

**Elsa Assidon**, professeur

## Centre des études européennes de Strasbourg

**Jacques Loyat**, ingénieur agronome

## Université d'Auvergne

**Patrick Guillaumont**, professeur, président du CERDI

## Université de Lille

**M. Guichaoua**, professeur

## Université de Dauphine – Paris IX

**Jean-Marc Siroën**, professeur sciences économie et sociales

**Charles-Albert Michalet**, professeur sciences économique université de Nanterre – Paris X

**Philippe Hugon**, professeur

**Jacques Valier**, professeur, unité de formation et de recherche de sciences économiques gestion, maths et informatique

**Pierre Picard**, professeur

## Université Paris XIII

**Pierre Salama**, professeur sciences économiques

## Université de Paris Sud

**Jean-Claude Mounolou**, professeur

**Pierre-Henri Gouyon**, professeur

## Université de Reims

**Franck-Dominique Vivien**, maître de conférence

## Université de Berkeley

**Gordon Rausser**, professeur et doyen – agriculture et ressources économiques

## Université du Québec

**Philippe Le Prestre**, professeur titulaire de science politique

## ACAD

**Mireille Murawski**, expert

## Les Amis de la Terre

**Anne Castelain**, contact presse

## Association française des ingénieurs et techniciens de l'environnement

## Association Global Chance

## Comité 21

**Serge Antoine**, président d'honneur

## CRID

**Michel Faucon**, délégué général

## Croix Verte France

**Anne-Marie Saquet**

European partners for the Environment

**Raymond Van Ermen**

FMCU

**Marie-Claude Tabar-Nouval**, architecte urbaniste

Fondation Charles Léopold Mayer

**Pierre Calame**, président

Friends of the Earth International

**Kevin Dunion**

GRAIN

**Anna-Rosa Martinez I Prat**

GREENPEACE

**Bruno Rebelle**, directeur général

**Arnaud Apoteker**, responsable campagne biodiversité

GRET

**Serge Allou**, chargé du programme de développement urbain

ISTED

**Chantal Barbieux**, chargée du Pôle Ville

Institut agricole de politique commerciale – USA

**Mark Ritchie**, président

Partenariat Afrique Canada

**Mark Foss**, agent de communication

Programme de développement municipal  
au Bénin

**Jean-Pierre Elong-MBassi**, coordinateur

## 4D : dossiers et débats pour le développement durable

**Jean-Pierre Piéchaud**, vice-président

### Solagral

**Pierre Castella**, secrétaire général

**Yannick Jadot**, délégué général

**Benoît Vergriette**, responsable de secteur – sécurité alimentaire

**Marie-Cécile Thirion**, chargée de programme – sécurité alimentaire

**Tristan Le Cotty**, assistant chargé d'études – environnement

**Stéphane Guéneau**, chargé de programme

**Jean-Pierre Rolland**, chargé de programme

**Tancrede Voituriez**, chargé d'études

### Système réseaux GAIS

**Serge Salmon**, responsable du département recherche et développement

### UICN

**Mark Halle**, conseiller principal

### WWF – Genève

**Françoise Chappaz**, secrétaire régionale

### ACT consultant Raymond Benahim

**Gustave Massiah**, ingénieur chercheur

### Association française des banques

**Jean-Pierre Landau**, délégué général

### CFDU

**Gérard Blanc**, président

### Comité national du PCF

**Jean-Pierre Diehl**, consultant

Délégation de l'administration de la Fédération  
des coopératives MIGRO

**Peter Everts**, président

Entreprises pour l'environnement

**Richard Armand**, délégué général

**Patrick Nollet**, consultant

Fédération française des métiers de France

**Paul Bevière**, président

ICE International

**Michel Colombier**, directeur

ICEA

**François Verges**, consultant (Paris)

**Michel Arnaud**, consultant

Rowlawd Cie

**Carole Holland**

Vivendi

**Jean-Pierre Tardieu**, directeur délégué au développement

World Business Council for Sustainable  
Développement

**Margareth Flaherty**, responsable de la coopération sociale

Journalistes

**Dorothée Benoit-Browaeyns**, COM-science sud

**Rémy Bruckert**, cité des sciences et de l'industrie

**Hervé Kempf**, Le Monde

**Aline Richard**, La Tribune

**Christian Chavagneux**, rédacteur en chef de l'économie politique –  
alternatives économiques

---

## **Liste des abréviations**

<b>ADPIC :</b>	accord de propriété intellectuelle relatif au commerce
<b>AFD :</b>	Agence française de développement
<b>AIA :</b>	Advanced Informed Agreement
<b>ALENA :</b>	accord de libre échange Nord Américain
<b>AME :</b>	accords multilatéraux sur l'environnement
<b>AMI :</b>	accord multilatéral sur l'investissement
<b>APD :</b>	aide publique au développement
<b>CAD :</b>	Comité d'aide au développement
<b>CFC :</b>	chloro fluoro carbonés
<b>CGRAI :</b>	groupe consultatif de recherche agricole internationale
<b>CICID :</b>	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
<b>CITES :</b>	Convention internationale sur le commerce des espèces en danger
<b>DATAR :</b>	délégation à l'aménagement du territoire
<b>DGCID :</b>	direction générale de la coopération internationale du développement
<b>ECOSSOC :</b>	Conseil économique et social des Nations unies
<b>FAO :</b>	Food and Agriculture Organization
<b>FFEM :</b>	Fonds français pour l'environnement mondial
<b>FMI :</b>	Fonds monétaire international
<b>GATT :</b>	General Agreement on Tariffs and Trade
<b>GIEC :</b>	groupe intergouvernemental d'étude du climat
<b>IDE :</b>	investissement direct étranger
<b>ISO :</b>	International Standard Organization
<b>MAE :</b>	ministère des Affaires étrangères

<b>MATE</b> :	ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
<b>MDP</b> :	mécanisme du développement propre
<b>MEFI</b> :	ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
<b>MIES</b> :	Mission interministérielle de l'effet de serre
<b>MOC</b> :	mise en œuvre conjointe
<b>MPS</b> ou <b>SPS</b> :	accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
<b>NOE</b> :	nouvel ordre économique international
<b>OCDE</b> :	Organisation de coopération et de développement économique
<b>OGM</b> :	organisme génétiquement modifié
<b>OIBT</b> :	Organisation internationale des bois tropicaux
<b>OIT</b> :	Organisme international du travail
<b>OMC</b> :	Organisation mondiale du commerce
<b>OMPI</b> :	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
<b>ONG</b> :	organisation non gouvernementale
<b>ORD</b> :	organe de règlement des différends
<b>OSS</b> :	Observatoire du Sahara et du Sahel
<b>OTC</b> :	obstacles techniques au commerce
<b>PECO</b> :	pays d'Europe centrale et orientale
<b>PED</b> :	pays en développement
<b>PNUD</b> :	Programme des Nations unies pour le développement
<b>PNUE</b> :	Programme des Nations unies pour l'environnement
<b>UE</b> :	Union européenne
<b>UPOV</b> :	Union pour la protection des obtentions végétales
<b>WWF</b> :	World Wide Fund

## Références bibliographiques

Abdelmaki Lhassen et Mundler Patrick, *Économie de l'Environnement*, éd. Hachette Supérieur, coll. « Les Fondamentaux », septembre 1997.

ADEME, *Le Protocole de Kyoto*, dossier documentaire des mercredis de l'ADEME, 11 février 1998.

Anderson Kym et Blackhurst Richard, *Commerce mondial et environnement*, éd. Economica, septembre 1992.

Antoine Serge, Barrère Martine et Verbrugge Geneviève, *La planète terre entre nos mains : guide pour la mise en œuvre des engagements du sommet planète terre*, éd. La documentation française, 1994.

Appleton et Associates International Lawyers : *The MAI and Canadian forestry products*, [http : //appletonlaw.com](http://appletonlaw.com), 1997.

Arden Clarke Charles, *International investment agreements falter over conflicts with environmental laws*, WWF International, 1998.

Auclair Sylvain et Vaillancourt Jean-Guy : « Le développement durable : du concept à l'application », in : *Gestion de l'Environnement, éthique et société*, éd. FIDES, 1992.

Banque mondiale, *Pour un développement durable*, 1994.

Barde Jean-Philippe et Smith Stephen, « Environnement : les instruments économiques sont-ils efficaces ? », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 204, février – mars 1997.

Barde Jean-Philippe et Owens Jeffrey, « L'évolution des éco-taxes », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 198, février – mars 1996.

Barde Jean-Philippe, *Économie et politiques de l'environnement*, éd. PUF, coll. « L'Économiste », 1991.

Becker Egon, Jahn Thomas, Stiess Immanuel et Wehling Peter, « Sustainability : a cross-disciplinary concept for social transformations », *Most Policy papers*, n° 6, UNESCO, septembre 1997.

Bellany I., *Environment in World Politics*, éditions Edgar, 1997.

Bhagwati Jagdish, « Plaidoyer pour le libre-échange », *Pour la science*, n° 195, janvier 1994.

Bianco Jean-Louis, *La forêt française une chance pour la France*, rapport au Premier ministre, 1998.

Biothai, Grain, *Signposts to Sui generis Rights*, Resource materials from the International Seminar on *Sui generis* right (Bangkok, 1-6 December 1997), GRAIN, 1998.

Brack, Duncan (coord), *Trade and environment : conflict or compatibility ?* Proceedings of the Royal Institute of International Affairs Conference, London, April 1997, Ed. Earthscan, 1998.

Brodhag Christian, *Entreprises et développement durable*, décembre 1998  
[http : //www.agora21.org/entreprisecb/cb1.htm](http://www.agora21.org/entreprisecb/cb1.htm)

Brown Donald, « Making CSD Work », *Linkages Journal*, vol. 3 n° 2, IISD, 15 avril 1998.

Brun Jean-Marie et Yannick Jadot, *Du GATT à l'Organisation mondiale du commerce : 15 fiches pour comprendre, anticiper, débattre*, éd. Solagral – Formation, 1995.

Brundtland H. Gro (coord), *Our Common Future*, WCED, Oxford University Press, 1987.

Bureau Dominique et Jean-Christophe Bureau, *Agriculture et négociations commerciales*, rapport du Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris, 1999.

Bureau Dominique, Olivier Godard, Jean-Charles Hourcade, Claude Henry et Alain Lipietz, *Fiscalité de l'environnement*, rapport du Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris, 1998.

Caldwell D. J., *Environmental labelling in the trade and environment context*, CNI, 1998.

Caldwell D.J., *WTO Panel decision on EU-US Hormone beef dispute : preliminary analysis*, CNI – Sierra Club, septembre 1997.

Cameron James et A. Fijalkowski (coord.), *Trade and the environment : bridging the gap*, Ed. Cameron May international law and policy, 1998.

Cameron James et J. Werksmann, *Supplementary Amicus Curiae Brief on the Shrimp turtle dispute*, WWF International – FIELD, juillet 1998.

CFDD, rapports 1997 et 1998.

Chetaille Anne, *Commerce international et environnement : contradictions et enjeux*, mémoire de maîtrise d'économie internationale, université Lumière Lyon II, 1998.

Chetaille Anne, Stéphane Guéneau et Rémi Mongruel, *Ecocertification et écolabellisation*, notes de synthèse sur la problématique des interactions entre échanges internationaux et protection de l'environnement, Solagral – Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, décembre 1997.

CNUCED, rapport sur le commerce et le développement, 1998, Nations unies, Genève, août 1998.

Comolet Arnaud et Jean-Louis Weber, « Un instrument de connaissance et d'aide à la décision : le système de comptes du patrimoine naturel français », *Revue économique*, n° 2, 1990.

Comolet Arnaud, Konrad Von Moltke, Julia Serpa Duran et Tomas Tarquinio, *L'échange dette-nature : bilan et perspectives d'évolution*, Institut pour une politique européenne de l'environnement – Commission des Communautés européennes DG XI, septembre 1991.

CSD, Department of Economic and Social Affairs, *CSD working list of indicators of sustainable development*, United Nations, [http : //www.un.org/esa/sustde/worklist.htm](http://www.un.org/esa/sustde/worklist.htm), septembre 1996.

CSD, Department of Economic and Social Affairs, *From Theory to practice : Indicators of sustainable development*, United Nations, [http : //www.un.org/esa/sustde/indi6.htm](http://www.un.org/esa/sustde/indi6.htm), novembre 1997.

Daly Herman, « Les périls du libre-échange », *Pour la science*, n° 195, janvier 1994.

Dawkins Kristin, *Strengthening complementarities between trade, environment and sustainable development*, IATP, mars 1998.

Delache Xavier et Sylviane Gastaldo, « Les instruments des politiques d'environnement », *Problèmes économiques*, n° 2328, éd. La Documentation française, 2 juin 1993.

Downes David, « Using Intellectual Property as a Tool to Protect Traditional Knowledge : Recommendations for Next Steps », *CIEL Discussion Paper*, novembre 1997.

Dron Dominique, Béatrice Laville, rapporteurs, Développement durable contribution au débat national, Commission française du développement durable, Paris, 1996.

Dron Dominique, Pujol Jean-Louis, *Agriculture, monde rural, environnement, finalité oblige*, rapport à la ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, éd. La Documentation française, 1999.

Earth Summit Watch, *Funding sustainable development*, décembre 1998.

Eaton M. Janet : *What is the multilateral agreement on investment ? Quotes from the proponents and the concerned*, [http : //www.islandnet.com ; /~nefs](http://www.islandnet.com/~nefs), 1997.

Elliott Chris : Guide de la certification des forêts, WWF, 1996.

Eurofor, *L'Europe et la forêt*, rapport au parlement européen, 1997.

Ewing K.P. et R.G Tarasowsky, « The » trade and environment « agenda : survey of major issues and proposals, from Marrakesh to Singapore », *Environment policy and law paper*, n° 33, International Council of Environmental Law, IUCN, 1997.

Faucheux Sylvie et Jean-François Noël, *Économie des ressources naturelles et de l'environnement*, éd. Armand Colin, 1995.

Faucheux Sylvie et Jean-François Noël, *Les menaces globales sur l'environnement*, éd. La Découverte, coll. « Repères », octobre 1990.

Fuchs J.-P., *Pour une coopération au développement durable*, rapport au Premier ministre, juin 1997.

Gené Marcelle, « Développement durable, environnement et externalités : le point sur la pensée économique contemporaine », *Mondes en développement*, tome 24, n° 25, 1996.

Giordan André et Denis-Lempereur Jacqueline (coord.), *12 Questions d'actualité sur l'Environnement*, ministère de l'Environnement – Z'édicions, juin 1996.

Global Environment Coordination, *Facing the global environment challenge : A progress report on World Bank Global Environment Operations*, The World Bank, mars – mai 1994.

Godard Olivier, « Le développement durable : des théories aux stratégies », *OCL*, vol. 4 n° 6, novembre-décembre 1997.

Godard Olivier, *De Rio (juin 1992) à Kyoto (décembre 1997) : Pourquoi la Convention sur le climat devrait intéresser ceux qui ne s'intéressent pas au climat ?*, CNRS, août 1997.

Godard Olivier, « Le développement durable : paysage intellectuel », *Natures, Sciences Sociétés*, vol. 2 n° 4, 1994.

Godard Olivier, « Le développement durable, nouveau référent ou nouvel objet pour la recherche scientifique ? », in, *La notion de durabilité : quelles pistes pour la recherche ?*, Journées annuelles de *Natures-Sciences-Sociétés*, Paris, INRA, 11-12 décembre 1997.

Godard Olivier, *Les instruments économiques et l'effet de serre : du bon usage de l'échange de quotas d'émissions*, Commission européenne DG XI, table-ronde sur l'environnement, Jystrup, 14-16 octobre 1998.

Grain, *Patenting, Piracy and Perverted Promises : Patenting life, the last assault on the commons*, GRAIN, 1998.

Griffon Michel, I. Marty, « Prospectives des déséquilibres environnementaux liés à l'agriculture des pays tropicaux ».

Grosclaude Pascal, *Comptabilité nationale et environnement : des limites de l'intégration comptable à la construction d'indices environnementaux*, communication aux journées de l'AFSE « Économie de l'environnement et des ressources naturelles », 11-12 mai 1998.

Guéneau Stéphane, *Interactions entre commerce international, environnement et développement : cas de l'industrie papetière*, Solagral – Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, octobre 1997.

Hatem. F., « Le concept de » développement soutenable « : une origine récente, une notion ambiguë, des applications prometteuses », *Économie et prospective internationale*, troisième trimestre 1990.

Hecht Joy. E. (coord.), *La comptabilité environnementale : de quoi s'agit-il ?*, IUCN, 1997.

Hourcade Jean-Charles, « Écotaxes ou permis d'émissions négociables : jeux de miroirs déformants », *Les Cahiers de Global Chance*, n° 9, novembre 1997.

IFEN, *L'environnement en France*, éditions 1999.

IISD, « Compte rendu de la quatrième conférence des parties de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques », *Bulletin des négociations de la Terre*, vol. 12 n° 97, 16 novembre 1998.

IUED, « Propriété intellectuelle : quels enjeux pour les Pays en Développement ? », *Annuaire Suisse – Tiers-monde* n° 17, 1998.

Jacquet Pierre, Patrick Messerlin, Laurence Tubiana, *Le cycle du millénaire*, rapport du Conseil d'analyse économique, éd. La Documentation française, Paris, 1999.

Kagancigil Ali (coord.), « Measuring and Evaluating Development », *International Social Science Journal*, Blackwell Publishers – UNESCO, 1995.

Kimball A. et L. Thomas Laughlin, *A new approach to tackling International Environmental Governance*, Communication au cinquante-neuvième de l'IUCN, 3-5 novembre 1998.

Kiss Alexandre, « Émergence de principes généraux du droit international et d'une politique internationale de l'environnement », in : Rens Ivo et Jakubec Jøel (coord.), *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, éd. Georg, coll. « SEBES », novembre 1996.

Kiss Alexandre : « Trois années de droit international de l'environnement (1993-1995) », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1-2, 1996.

Lalumière Catherine et Jean-Pierre Landau, *Rapport sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI)*, rapport intérimaire au Gouvernement français, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, septembre 1998.

Lamotte Henri, *La lutte contre l'effet de serre, les permis négociables et les mécanismes de pénalités et de sanctions : enjeux, questions et pistes de réflexion*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, direction de la prévision, février 1998.

Lebel Gregory G. et Hal Kane, *Un développement soutenable : guide pour Notre avenir à tous*, Commission mondiale pour l'environnement et le développement, 1987.

Lévêque François, *The Rational and Potential of Voluntary Approaches*, communication aux journées de l'AFSE « Économie de l'environnement et des ressources naturelles », 11-12 mai 1998.

Ley Robert : « L'accord multilatéral sur l'investissement : questions et réponses », *L'Observateur de l'OCDE* – édition spéciale OMC Singapour, décembre 1996.

Mabey N., *The MAI and developing countries : will the MAI affect the developing countries ?* WWF-UK background briefing note, janvier 1998.

Madoui Laurence, « PIB » vert « : l'impossible comptabilité », *L'Observateur de l'environnement*, n° 25, 1995.

Marre Béatrice, *La PAC en quête de nouvelles missions*, rapport de l'Assemblée nationale, n° 1247, décembre 1998.

Mathieu Jean-Luc, *La protection internationale de l'environnement*, éd. PUF, coll. « Que sais-je ? », novembre 1991.

McCloskey Michael, *Remarks on the environmental implications of the MAI*, MAI Conference, Dallas, 17 janvier 1998.

Michel H. James, *Coopération pour le développement : efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement*, OCDE, 1995.

Milani S. Carlos, *L'environnement : quelles régulations de l'ordre mondial ?*, UNESCO-MOST, 21 janvier 1998.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Négociation de l'accord multilatéral sur l'investissement* ; MEFI Actualités, 1998.

Morand-Deville Jacqueline, *Le droit de l'environnement*, éd. PUF, coll. « Que sais-je ? », avril 1987.

Nations unies, *Finances and Sustainable Development*, Nations unies, 1997.

Nicolaisen Jon, Andrew Dean et Peter Høeller : « Économie et environnement : problèmes et orientations possibles », *Revue économique de l'OCDE*, n° 16, printemps 1991.

OCDE environnement/Directoire OCDE statistiques, *Environmental accounting for decision-making*, Summary Report of an OCDE seminar, OCDE Environment monographs n° 113, 1995.

OCDE, *Co-operation for sustainable development*, Development Assistance Committee Progress Assessment, mai 1997.

OCDE, *Eco-labelling : actual effects of selected programmes*, OCDE, 1997.

OCDE, *Les effets environnementaux des échanges*, OCDE, mars 1994.

OCDE, *Life-cycle management and trade*, OCDE, mars 1994.

OCDE, *Natural resources accounts : taking stock in OECD countries*, OCDE Environment monographs n° 84, 1994.

OCDE, *PMP : cadre conceptuel et étude de l'utilisation des mesures commerciales fondées sur les PMP*, OCDE, 1997.

OCDE, *Rapport sur les échanges et l'environnement au conseil au niveau des ministres*, OCDE direction de l'environnement, 5 mai 1995.

OMC, *GATT/WTO dispute settlement practice relating to article XX, paragraphs (b), (d) and (g) of GATT*, Note by the Secretariat, OMC, 30 juillet 1997.

OMC, *Libéralisation du commerce et développement humain durable : le défi de la promotion de pratiques commerciales viables*, OMC, octobre 1997.

OMC, *Un commerce ouvert sur l'avenir*, OMC, 2<sup>e</sup> édition, mars 1998.

Parlement européen, *Résolution contenant les recommandations du Parlement européen à la Commission concernant les négociations conduites dans le cadre de l'OCDE en vue d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI)*, procès verbal du 11 mars 1998, Office de publications du Parlement européen, 1998

Passet René, « Un conflit entre deux logiques », *Écodécision*, hiver 1995.

Pearce David et Ken Turner, *Economics of natural resources and the environment*, éd. Harvester Wheatsheaf, 1990.

Pearce David, « Économie et environnement : vers un développement durable », *Problèmes économiques*, n° 2278, éd. La documentation française 3 juin 1992.

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1996*, éd. Économica, juin 1996.

PNUE, *Buenos Aires 1998*, quatrième session de la conférence des parties de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, dossier de presse, bureau d'information pour les Conventions du PNUE, novembre 1998.

Porter Michael et Van der Linde Class, « Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship », *Journal of Economic Perspectives*, vol 9 n° 4, 1995.

Posey D. et Dutfield G. : *Le marché mondial de la propriété intellectuelle*, WWF – CRDI, 1997.

Pradeep Mehta, « The MAI is dead, long live the MAI », *Bridges*, vol. 2, n° 2, mars 1998.

Prieur Michel, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz (2<sup>e</sup> édition), mai 1991.

Rémond-Gouilloud, *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement*, éd. PUF, octobre 1989.

Réseau Action Climat France, *Revue de Presse de la Conférence de Kyoto*, décembre 1997.

Ressources mondiales 1992-1993, *Vers un développement durable*, éd. Frison-Roche, Paris 1992.

Romano P. R. Cesare : *A proposal to enhance the effectiveness of international environmental law : the « international environmental Ombudsman »*, New York University Law school, spring 1997.

Russbach Olivier, « Le droit au droit international de l'environnement », *in* : Barrère Martine et Allais Catherine, *Terre Patrimoine Commun*, éd. La Découverte – Association Descartes, 1992.

Salles Jean-Michel, « Les enjeux économiques des risques globaux d'environnement », *Natures, Sciences et Sociétés*, éd. Dunod, vol.1, n° 2, 1993.

Serageldin Ismail (coord.), *Expanding the measure of wealth : indicators of environmentally sustainable development*, The World Bank – CSD, avril 1997.

Solagral, « Environnement recherche argent désespérément », *Courrier de la Planète*, n° 11, novembre 1992.

Solagral, « Gérer la nature : des solutions de fortune », *Courrier de la Planète*, n° 40, mai-juin 1997.

Solagral, « La nature et le marché », *Courrier de la Planète*, n° 30, 1995.

Solagral, « Le climat : risque majeur et enjeu politique. De la conférence de Kyoto à celle de Buenos Aires », *Courrier de la Planète*, n° 44, mars-avril 1998.

Solagral, « Quelle place pour l'aide au développement ? », *Courrier de la Planète*, n° 33, mars-avril 1996.

The GAIA Foundation et GRAIN, *Global Trade and Biodiversity in Conflict*, TRIPS versus CDB Issue n° 1, avril 1998.

Thes J. Éditeur, *L'environnement au XXIe siècle*, actes du colloque de Fartenaud, Germes 1999.

UICN, *Stratégie mondiale de la biodiversité*, éditée par le Comité français de l'UICN et le bureau des ressources génétiques, Paris 1994.

UNCTAD et SELA, *Trade and Environment : The international debate*, 1993.

Vaillancourt Jean-Guy, « Penser et concrétiser le développement durable », *Écodécision*, hiver 1995.

Vallianatos Mark et Durbin Andrea, *Licence to loot : the MAI and how to stop it*, Friends of the Earth US, 1997.

Vivien Franck-Dominique, *Économie et écologie*, éd. La Découverte, coll. « Repères », novembre 1994.

Waller-Hunter Joke, *Appropriate Institutions for the 21st Century*, communication au cinquantenaire de l'UICN, 3-5 novembre 1998.

Ward Halina, *Trade measures and Multilateral environment agreements : backwards or forwards in the WTO ?*, WWF International, 1996.

West Coast Environmental Law, *Considérations d'ordre environnemental relatives à l'accord multilatéral sur l'investissement*, 1998.

Witherell H. William, « Un accord multilatéral sur l'investissement », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 202, octobre-novembre 1996.

WWF International, CNI, CIEL, Oxfam GB, *Dispute settlement in the WTO : a crisis for sustainable development*, mai 1998.

Yakowitz Martine (coord.), *Le développement durable : Stratégies de l'OCDE pour le XXIe siècle*, OCDE, 1997.