



# L'environnement à l'échelle internationale

**L**a prise de conscience des menaces globales qui pèsent sur l'environnement, avec toutes les incertitudes et les controverses qui s'y attachent, ne date pas d'hier. En 1972 à Stockholm, la première conférence sur l'environnement humain avait marqué un tournant décisif dans le domaine de la protection de la nature. Plus généralement, cette conférence constituait le point de départ de la première génération des politiques de l'environnement dans les pays industrialisés, débouchant sur la création du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Malgré les efforts réalisés après Stockholm, les années 80 voyaient l'apparition de phénomènes nouveaux et complexes où la responsabilité de la technique ne pouvait guère être contestée. Les pluies acides, les accidents technologiques (Seveso, Bhopal,

Tchernobyl), le déboisement, la salinité des sols sont apparus comme des phénomènes de plus en plus difficiles à résoudre malgré l'accroissement des connaissances. Il est devenu alors évident que, face au caractère inextricable des problèmes environnementaux dont les enjeux sont à la fois de nature économique, sociale et culturelle, les solutions ne pourraient être exclusivement scientifiques et techniques. De cette constatation est née l'idée du principe de précaution validée à de nombreuses reprises et très récemment à la conférence de Rio et dans le traité de Maastricht. Ce principe de précaution ne peut être réellement opératoire que s'il s'applique à l'échelle planétaire. L'interdépendance des problèmes liés au climat dans l'espace et dans le temps en est une bonne illustration.

Un consensus s'est dégagé ces dernières années à l'échelle internationale : seule une solidarité mondiale entre le Nord et le Sud est à même d'atténuer les impacts de la crise écologique. C'est en quelque sorte le souhait qu'exprimait Mme Gro Harlem Brundland qui, dès 1987, proposait le concept de *sustainable development*, traduit en français par « développement durable ». Cette perspective prendra corps en juin 1992 avec la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio appelé communément

« Sommet de la Terre » (CNUED). Les représentants de 172 États (sur les 178 que compte l'Onu) se sont réunis pour tenter d'adopter des textes de portée universelle. La notion de « développement durable » est une notion davantage qualitative que quantitative. Le développement est « durable » s'il est conçu de manière à en assurer la pérennité pour le bénéfice des générations futures. Il s'agit donc d'un développement respectueux de la nature et de ses ressources, du « capital-nature » que l'on veut préserver afin que les générations futures puissent,

elles aussi, bénéficier du droit au développement.

## 1 LA CONFÉRENCE DE RIO

Cinq instruments ont été adoptés à Rio :

- un programme d'action dénommé Agenda 21 ;
- une convention sur le changement climatique ;
- une convention sur la biodiversité ;

### Le contenu de l'Agenda 21 - Récapitulatif des chapitres

#### I – Dimensions sociales et économiques

- 1 Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement
- 2 Lutte contre la pauvreté
- 3 Modification des modes de consommation
- 4 Dynamique démographique et durabilité
- 5 Protection et promotion de la santé
- 6 Promotion d'un modèle viable d'établissements humains
- 7 Prise de décisions en vue d'un développement durable

#### II – Conservation et gestion des ressources aux fins du développement

- 1 Protéger l'atmosphère : procéder à la transition énergétique

- 2 Une approche intégrée de l'utilisation des ressources terrestres
- 3 Protection et utilisation rationnelle des forêts
- 4 Arrêter la progression des déserts
- 5 Protéger les écosystèmes montagneux
- 6 Faire face aux besoins agricoles sans détruire la terre
- 7 Diversité biologique durable
- 8 Gestion écologiquement rationnelle de la biotechnologie
- 9 Protéger les ressources de l'océan
- 10 Protection et gestion des ressources d'eau douce
- 11 Utilisation sans danger de produits chimiques toxiques
- 12 Gestion des déchets dangereux
- 13 Solutions à apporter aux problèmes que posent les déchets solides
- 14 Gestion des déchets radioactifs

#### III - Renforcement du rôle des principaux groupes

- 1 Action en faveur de la participation de la femme à un développement durable et équitable
- 2 Partenaires sociaux pour un développement durable

#### IV - Moyens d'exécution

- 1 Ressources et mécanismes financiers
- 2 Mettre à la disposition de tous les techniques écologiquement rationnelles
- 3 La science au service d'un développement durable
- 4 Promouvoir la sensibilisation à l'environnement
- 5 Renforcement des capacités nationales pour un développement durable
- 6 Renforcement des institutions pour le développement durable
- 7 Instruments et mécanismes juridiques internationaux
- 8 Élimination des inégalités en matière d'information

- une déclaration sur l'environnement et le développement ;
- une déclaration sur les forêts.

### L'Agenda 21

Il s'agit d'un volumineux compendium réunissant les actions concrètes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la déclaration de Rio et les deux conventions.

Ce ne sont pas moins de 115 actions précises qui sont ainsi listées dans quatre grands chapitres. Leur coût est chiffré : l'ensemble du programme coûterait 600 milliards de dollars par an pour la période allant de 1993 à 2000. Sur cette somme, 125 milliards par an devraient être financés par la communauté internationale, c'est-à-dire qu'il reste environ 70 milliards à trouver en dehors de l'aide existante. Or, pour le moment, 2 milliards seulement ont pu être réunis. La crise économique qui sévit actuellement obère de façon dramatique les efforts envisagés par le sommet de Rio.

### La convention sur le changement climatique

Cette convention était en chantier depuis novembre 1990 ; elle a été signée à Rio par quelque cent cinquante États, grâce, pour une large part, aux talents de négociateur de Jean Ripert, président du Comité intergouvernemental de négociation. L'objectif principal de la convention est

de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation entropique dangereuse du système climatique. Les États parties s'engagent à établir des inventaires nationaux et des programmes pour limiter les changements climatiques, à mettre au point, appliquer et diffuser des technologies idoines, à développer des procédés permettant de mesurer les émissions des gaz à effet de serre, etc.

Il s'agirait en fait, à la fin de cette décennie, de revenir aux niveaux d'émissions précédents sans que soient fixées des normes uniformes pour tous les États. La Communauté européenne s'est, quant à elle, prononcée pour une stabilisation en l'an 2000 des émissions de gaz carbonique à leur niveau 1990 pour la Communauté dans son ensemble ; mais plusieurs États membres ont fait admettre qu'il s'agissait d'une moyenne communautaire et non pas de douze objectifs nationaux. Les États-Unis, à eux seuls responsables du quart des émissions mondiales de gaz carbonique, n'ont pas voulu renoncer au dogme de l'énergie à bas prix. Ils ont en effet réussi à ce que la portée de l'article clé de la convention sur les obligations propres aux pays industrialisés soit largement amoindrie. Il n'y a pas eu davantage d'accord entre les pays en voie de développement dont les intérêts sont très opposés. Ainsi, les pays membres de l'organi-

sation des pays exportateurs de pétrole (Opep) étaient hostiles à toute mesure susceptible de diminuer les consommations d'hydrocarbures, de même que les producteurs de charbon (Chine, Inde), alors que la majorité des pays les plus pauvres étaient prêts à négocier des mesures de sauvegarde en échange de contreparties financières.

### La convention sur la diversité biologique

Officiellement adoptée le 22 mai 1992, la convention sur la diversité biologique a été signée par 153 pays et la Communauté européenne pendant la conférence de Rio. Elle a pour but d'enrayer la disparition des espèces animales et végétales. Selon les experts, environ un cinquième des espèces floristiques risque de s'éteindre d'ici une vingtaine d'années. Cette convention prévoit l'élaboration de stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durables de la diversité biologique, et l'intégration de ces préoccupations dans les politiques sectorielles. Cela passe notamment par une politique de conservation *in situ* de la diversité biologique, reposant sur l'établissement de zones protégées, ainsi que par la réglementation et la gestion des ressources biologiques présentant une certaine importance à l'intérieur comme à l'extérieur de ces zones protégées. Il est également prévu de restaurer les éco-

systèmes dégradés, et d'éradiquer, ou tout au moins de maîtriser le développement des espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces. Enfin chaque partie contractante adopte des procédures permettant d'imposer l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique.

Ce texte n'a pas soulevé l'enthousiasme, loin s'en faut. Les grands pays forestiers tropicaux, où réside l'essentiel de la diversité biologique, estimaient que la convention permettrait un « droit d'ingérence » des pays industrialisés sur leur patrimoine biologique. Ces derniers présentaient un front de la désunion, avec d'un côté la France soucieuse de voir s'élaborer des listes mondiales de zones protégées et à l'opposé les États-Unis qui refusaient de signer le texte au motif qu'il entravait la liberté d'exploiter les richesses biologiques. Un an plus tard l'administration Clinton consentait à parapher la convention mais celle-ci reste de toute évidence trop globale pour être appliquée.

### **La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**

Ce texte a une portée très générale. Vingt ans après la déclaration de Stockholm, dix ans après la Charte mondiale de la nature, il prétend, en 27 principes, donner des directives en matière d'environnement et de développement au niveau mon-

dial. Selon cette déclaration, protection de l'environnement et développement sont indissolublement liés. Cela paraît logique dans la mesure où la protection de l'environnement planétaire ne peut se faire contre ou sans la large majorité des populations concernées. Bien qu'importante sur le plan du droit international cette déclaration doit trouver des principes d'action concrets, sans quoi elle ne pourra relever que de l'expression d'une intention.

### **La déclaration sur les forêts**

Cet instrument a pour titre « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ».

Ce texte prévoit que des ressources financières particulières doivent être octroyées aux pays en développement dont le couvert forestier est important et qui établissent des programmes de conservation des forêts naturelles.

## **2 LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Sur le plan institutionnel, pour faire suite à une proposition retenue à Rio, la Commission du développement durable des Nations

unies (CDD) a été installée, afin d'évaluer les progrès dans l'exécution des décisions de la Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement (Cnued). Les organisations non gouvernementales y seront consultées et les commissions économiques régionales soumettront des rapports à la CDD sur leurs plans d'exécution de l'Agenda 21.

La France a confirmé ses engagements de Rio : la part de son budget national consacrée au développement devrait passer à 0,7 % de son PIB en l'an 2000 contre 0,63 % en 1992 ; elle a la volonté de ratifier la convention cadre sur les changements climatiques et la convention sur la biodiversité en 1994. Elle préconise que les objectifs de lutte contre les changements climatiques soient atteints de préférence grâce à une approche fiscale coordonnée. Elle plaide au niveau communautaire pour un relèvement du niveau minimal de l'assiette de la taxe sur les carburants jusqu'à un niveau au moins égal à celui qu'elle pratique.

D'ores et déjà, la France est engagée dans la **conservation de la biodiversité**. Le ministère de l'Environnement anime une concertation nationale autour de la mise en œuvre de la directive européenne sur la protection des habitats, de la faune et de la flore. En Guyane, où la France jouit d'un patrimoine unique, un parc de la forêt tropicale sera créé dans les

meilleurs délais. Sur le plan mondial, elle œuvre pour la protection des espèces menacées. Par exemple pour la baleine, la France propose que la commission baleinière internationale entérine la création d'un sanctuaire au sud du 40<sup>e</sup> parallèle.

La France soutient activement la négociation d'une convention sur la **lutte contre la désertification** décidée à Rio et a offert d'accueillir la dernière session de négociation. Cette convention doit constituer un cadre pour la coopération internationale en matière de lutte contre la désertification en insistant sur les problèmes socio-économiques y afférant et doit être accompagnée d'annexes régionales; au premier titre desquelles une annexe pour l'Afrique. L'Observatoire du Sahara et du Sahel, lancé à l'initiative de la France, a acquis désormais son statut international.

En application de la **déclaration de principes forestiers** de Rio et prenant en compte les recommandations des conférences de Strasbourg puis d'Helsinki, la France approuvera très prochainement un plan national de gestion durable des forêts. Elle s'efforcera de créer les conditions favorables à une convention mondiale sur les forêts, lorsque la CDD se saisira du dossier forestier en 1995. À la lumière de cet objectif prioritaire, et en concertation avec ses partenaires de l'Union, elle devra décider de sa position vis-à-

vis du nouvel accord international sur les bois tropicaux récemment conclu mais qui ne lui paraît pas entièrement satisfaisant.

Enfin, par décret du 29 mars 1993, une commission du développement durable a été créée auprès du Premier ministre. Elle est chargée de définir les orientations d'une politique de développement durable et de soumettre au gouvernement des recommandations qui s'inscrivent dans le cadre des objectifs définis à Rio en juin 1992. La commission a pour président Bernard Esembert; elle doit remettre au gouvernement un rapport qui est rendu public.

### 3 RENFORCER LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

La contribution première de la conférence de Rio aura été la prise de conscience que la sauvegarde de l'environnement est de la responsabilité de tous les États, même si elle est différenciée, et que les antagonismes anciens entre protection de l'environnement et développement se sont estompés.

Le concept de développement durable doit, dès lors, prendre chair en étant porté par la société civile dans son ensemble. Le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres groupes de pression est devenu fondamental, tant le débat, l'accès à

l'information, la transparence des modes de décision sont indissociables d'un développement qui laisse toute sa place à la réversibilité de ses impacts.

Seconde contribution essentielle du Sommet de la Terre : les pays développés reconnaissent la nécessité d'un financement global du développement durable. Bien sûr l'effort financier demeure insuffisant et la promesse de porter le niveau de l'aide au développement à 0,7 % du PIB « à l'horizon de l'an 2000 » est apparue inacceptable pour les pays en développement. D'abord parce que la date n'est pas réellement fixée et que pendant ce laps de temps leurs ressources naturelles ne seront pas revalorisées au mieux de leurs intérêts; en second lieu, parce que cette mesure n'est pas apte à relancer le développement puisque les politiques d'ajustement structurel imposées par la Banque mondiale ont des résultats contraires.

Tout cela plaide donc pour un renforcement des disponibilités financières des États et pour une solidarité planétaire accrue. Le fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé à l'initiative de la France et de l'Allemagne, repose sur des contributions volontaires. L'annulation de la dette publique bilatérale ou la réduction de la dette multilatérale, des ressources financières nouvelles sont autant de dispositions offrant des perspectives nouvelles pour les pays en voie de dévelop-

**Conventions et accords multilatéraux en matière de protection de l'environnement**

| Liste d'accords multilatéraux (régionaux)   | Accords multilatéraux (internationaux)   |
|---|--|
| 1957 (Genève) Acc. eur. relatif au transp. inter. des marchandises par route (ADR)<br>1975 protocole  | 1949 (Genève) Conv. sur la circulation routière  |
| 1958 (Genève) Acc. adoption condit. uniform. homologation réciproq. équ. véh. moteur  | 1957 (Bruxelles) Conv. int. limitation de la responsabilité des propriétaires des navires de mer   |
| 1960 (Steckborn) Acc. protection lac Constance contre pollution   | 1969 (Bruxelles) Conv. responsabilité civile dommages poll.<br>1976 protocole  |
| 1962 (Stockholm) Acc. protection saumon dans la Baltique<br>1972 protocole  | 1984 (Londres) amendement  |
| 1963 (Berne) Acc. Commission protection Rhin contre pollution   | 1969 (Bruxelles) Conv. intervention haute mer en cas poll. par hydrocarbures<br>1973 Prot. inter. haute mer poll. subst. autres qu' hydrocarbures  |
| 1976 (Bonn) Acc. suppl.   | 1970 (Berne) Conv. transport marchandises chemins de fer (CIM)   |
| 1966 (Berne) Acc. prélèvements eau dans lac Constance   | 1971 (Ramsar) Conv. zones humides d'importance internationale<br>1982 (Paris) amendement   |
| 1968 (Strasbourg) Acc. eur. limitation détergents dans prod. lavage + nettoyage<br>1983 Amendement  | 1971 (Genève) Conv. protection risques intoxication dus au benzène   |
| 1968 (Paris) Conv. eur. protect. animaux au cours transports intern.<br>1969 prot. addit.   | 1971 (Bruxelles) Conv. fonds intern. dommages pollution hydrocarbures<br>1976 protocole  |
| 1969 (Londres) Conv. eur. protect. patrimoine archéolog.  | 1984 (Londres) amendement  |
| 1969 (Bonn) Acc. coop. lutte pollution mer du Nord par hydrocarbone.  | 1972 (Paris) Conv. protection patrimoine mondial et naturel  |
| 1971 (Copenhague) Acc. coop. mesures pollution eaux mer par hydrocarbures   | 1972 (Genève) Conv. sur la sécurité des conteneurs   |
| 1972 (Oslo) Conv. prévent. poll. marine pour immers. par navires et aéronefs<br>1983 amendement   | 1972 (Londres) Conv. prévention pollution mers par immersion déchets<br>1978 amendement aux annexes - Incinération en mer<br>1978 amendement concernant règlement litiges<br>1980 amendement |
| 1974 (Helsinki) Conv. protect. environ. marin mer Baltique  | 1973 (Washington) Conv. sur commerce international espèces sauvages (Cites)  |
| 1974 (Paris) Conv. prévention poll. marine d'origine tellurique<br>1986 amendement  | 1974 (Genève) Conv. prév. et contrôle risques profess. par subst. cancérig.  |
| 1976 (Bonn) Conv. protection Rhin contre poll. chim.<br>1976 (Bonn) conv. protect. Rhin contre poll. par chlorures<br>1991 (Bruxelles) protocole  | 1976 (Londres) Conv. limit. responsabilité rép. maritimes  |
| 1979 (Berne) Conv. conservation vie sauvage + milieu naturel Europe   | 1977 (Genève) Conv. protect. travailleurs risques profess. poll. air + bruit + vibr.   |
| 1979 (Genève) Conv. poll. atmosph. transfrontalière longue distance<br>1984 (Genève) Proto. fin. prog. concerté (Emep)<br>1985 (Helsinki) Proto. réd. émissions soufre d'au moins 30 %<br>1988 (Sofia) Proto. lutte contre émissions oxydes d'azote<br>1991 (Genève) Prot. lutte émissions composés organiques volatils | 1978 (Londres) Prot. intern. conv. de 1973 pour prévention poll. par navires<br>Annexes III<br>Annexes IV<br>Annexes V   |
|   | 1979 (Bonn) Conv. conservation espèces migratives appartenant à la faune sauvage   |
|   | 1982 (Montego Bay) Conv. sur le droit de la mer  |
|   | 1983 (Genève) Acc. international sur les bois tropicaux  |
|   | 1985 (Vienne) Conv. pour la protection de la couche d'ozone<br>1987 (Montréal) Prot. relatif substances qui  |

## L'environnement à l'échelle internationale

| Liste d'accords multilatéraux (régionaux)  | Accords multilatéraux (internationaux)   |
|--|--|
| 1980 (Madrid) Conv. cadre eur. coopér. transfrontalière collectiv. ou autor. terr. | 1990 (Londres) amendement au protocole appauvrissement couche d'ozone                      |
| 1982 (Paris) Mem. Port State Control.  | 1986 (Vienne) Conv. notification rapide accident nucléaire                                 |
| 1983 (Bonn) Acc. coop. poll. mer Nord par hydrocarb. ou substances dangereuses     | 1986 (Vienne) Conv. assistance cas accid. nucléaire ou situation urg. radiol.              |
| 1991 (Salzbourg) Conv. protection des Alpes  | 1989 (Bâle) Conv. contrôle mouvements transfront. déchets dangereux                        |
| 1991 (Espoo) Conv. impact sur environ. dans contexte transfrontière                | 1990 (Londres) Conv. int. préparation + lutte + coopér. en matière poll. par hydrocarbures |
| 1992 (Helsinki) Conv. protect. utilisation cours d'eau transfrontaliers            | 1992 (Rio) Conv. cadre changement climatique   |
| 1992 (Helsinki) Conv. impact transfront. accidents industriels                     | 1992 (Rio) Conv. diversité biologique  |
| 1992 (Helsinki) Conv. protect. marin mer Baltique                                  |  |
| 1992 (Paris) Conv. protect. environ. marin Atlantique N-E                          |  |

*Source : Union internationale pour la conservation de la nature, 1992.*

### L'action paneuropéenne

Au cours de la conférence de Dobris en Tchécoslovaquie en 1991 est née l'idée d'un rapport sur l'état de l'environnement paneuropéen qui a vu le jour au printemps 1994. Il s'agit, en effet, d'identifier les problèmes d'environnement particulièrement pressants que rencontrent les pays d'Europe centrale et orientale pour la mise en place d'un plan d'actions assorti de moyens financiers.

Au niveau international, les moyens viennent principalement des trois banques multilatérales : la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd) et la Banque européenne d'investissement (BEI). Ils sont consacrés au financement des projets ayant une incidence positive sur l'environnement (modernisation de centrales polluantes et/ou mise en place

d'équipements de désulfuration et de dépoussiérage des cendres, par exemple). Au niveau des communautés européennes, le programme Phare d'assistance technique représente, depuis trois ans, la part la plus importante de financements pour l'environnement, notamment pour la Pologne et la Hongrie qui ont bénéficié de près de 50 % du total alloué (252 millions d'écus).

Enfin, la tenue à Lucerne (Suisse) en août 1993 de la Conférence ministérielle paneuropéenne de l'environnement a permis l'adoption d'un "programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale" (PAE) qui constitue une référence pour l'action menée par les pouvoirs publics, par l'Union européenne, les organisations internationales, les institutions financières et les

investisseurs privés, dont les activités se déroulent dans cette région. Le PAE s'articule autour des trois axes suivants :

- intégration des préoccupations écologiques dans le processus de reconstruction économique visant à un développement durable ;
- création des capacités institutionnelles (droit, administration, formation, éducation) ;
- programmation de secours immédiats aux régions qui font face à des problèmes d'environnement particulièrement aigus.

Le gouvernement français soutient le PAE et souhaite renforcer la solidarité avec les pays d'Europe centrale et orientale en les faisant bénéficier du savoir-faire et de l'expérience française dans le domaine de la politique de l'environnement.

pement. La France souhaite que les pays en développement soient convaincus que ce dispositif joue un rôle irremplaçable de mécanisme de financement des questions globales d'environnement : climat, biodiversité, ozone et océans en liaison avec l'application des conventions concernées.

Enfin, au niveau des pays développés, l'esprit de Rio peut continuer de souffler si

la mise en place d'une nouvelle croissance ne se heurte pas aux corporatismes habituels. Le diagnostic est cruel pour nos sociétés, mais chacun s'accorde à en reconnaître l'évidence : le maintien des systèmes productifs est compromis par l'absence d'internationalisation des coûts de pollution qu'ils soient présents, passés ou futurs. Les attendus de la politique européenne de l'environnement,

les recommandations de l'OCDE vont dans le même sens. Le principe pollueur-payeur et l'intégration des préoccupations d'environnement aux politiques sectorielles sont les deux outils incontournables pour que démarre une nouvelle génération de politiques de l'environnement prenant en compte une croissance durable.

### *Pour en savoir plus*

Institut des Ressources Mondiales, en collaboration avec le Programme des Nations unies pour l'Environnement et le Programme des Nations unies pour le Développement ; *Ressources mondiales 1992-1993 ; Vers un développement durable*, Editions Sciences et culture, Montréal 1992.