

Conférence des Nations Unies sur le développement durable 2012: les attentes de la Suisse à l'égard de Rio+20

La prochaine Conférence des Nations Unies sur le développement durable réunira des chefs d'État et de gouvernement et des ministres à Rio de Janeiro en juin 2012. La Suisse voit cet événement comme une occasion de renforcer l'engagement international en faveur du développement durable, de définir des politiques et des mesures concrètes, de réformer l'architecture institutionnelle et d'engager un processus destiné à accompagner et à soutenir la mise en œuvre des décisions prises.



Pour la Suisse, Rio+20 est l'occasion idéale de souligner que la protection de l'environnement, le développement économique et le bien-être social ne sont pas des objectifs incompatibles; au contraire, ce n'est qu'ensemble qu'ils pourront se réaliser efficacement et durablement. En illustration: un kiosque à eau au Kenya.

Photo: Keystone

Des origines à Rio+20

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue en 1992 à Rio de Janeiro, est globalement considérée comme un succès et une étape importante de la politique en matière de développement durable. Il peut donc sembler tout à fait naturel de réitérer, vingt ans après, l'engagement de la communauté internationale en ce domaine. C'est, toutefois, oublier que le sommet de 1992 succé-



Franz Xavier Perrez
Ambassadeur, chef de la division Affaires internationales de l'Office fédéral de l'environnement OFEV, chef de la délégation suisse aux négociations de Rio+20

dait lui-même, vingt ans après, à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain de Stockholm de 1972, qui avait placé pour la première fois les questions environnementales au rang des préoccupations internationales. On a également tendance à occulter certaines critiques violentes formulées à l'issue du sommet de Rio, selon lesquelles les questions environnementales auraient été éclipsées par les intérêts du développement. Cependant, le choix de Rio plutôt que de Stockholm pour la Conférence sur le développement durable de 2012 doit être davantage compris comme la confirmation d'un engagement que comme un signal politique visant à donner la priorité au développement par rapport à l'environnement. Il reflète en outre la volonté du Brésil d'assumer un rôle de premier plan dans le domaine du développement durable et de la politique internationale en général. C'est, en effet, principalement à l'initiative et sur l'insistance de ce pays que l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé en 2009 d'organiser la Conférence sur le développement durable trois ans plus tard.

Rio a constitué une étape politique décisive pour le développement durable (voir *encadré 1*). Aussi la perspective de Rio+20 suscite-t-elle des attentes. Contrairement à celui de 1992, le sommet de 2012 ne doit pas conduire à l'adoption de notions, de principes et de conventions entièrement nouveaux. Il vise plutôt à renouveler l'engagement politique en faveur du développement durable, à évaluer l'application des décisions prises lors des sommets précédents et à aborder les nouveaux défis qui se posent. L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé qu'un document politique devrait être adopté, lequel mettrait l'accent sur le *passage à une économie verte dans le cadre du développement durable et de la réduction de la pauvreté* et le *cadre institutionnel du développement durable*.

Objectifs de la Suisse

La Suisse voit en Rio+20 une occasion de renforcer l'engagement international en faveur du développement durable. Dans son rapport *Dans une liberté plus grande* publié en 2005, Kofi Annan déclarait à raison que les Objectifs du Millénaire pour le développement ne pourraient être atteints si la destruction des ressources naturelles se poursuivait au même rythme. Le sommet de Rio+20 fournit donc une excellente occasion de consolider le contenu et les buts du développement durable et de souligner que la protection de l'environnement, le développement économique et le bien-être social ne sont pas des objectifs incompatibles; au contraire, ce n'est qu'ensemble qu'ils pourront se réaliser efficacement et durablement. Abondant dans ce sens, la Suisse défend une conception globale et équilibrée du dévelop-

pement durable. À Rio, il s'agira pour elle non pas de faire d'une dimension, telle la lutte contre la pauvreté ou la protection de l'environnement, un objectif prioritaire, mais de clarifier comment les différentes dimensions se soutiennent et se complètent mutuellement; ce n'est qu'ensemble qu'elles contribueront à l'objectif prioritaire qu'est le développement durable.

La Suisse estime que le sommet de Rio+20 ne devrait pas se contenter de réaffirmer l'engagement politique général en faveur du développement durable. Il devrait également aboutir à identifier des politiques et des mesures concrètes, à définir des objectifs et engagements précis, à réformer l'architecture institutionnelle et à mettre en place un processus destiné à accompagner et à soutenir la mise en œuvre des décisions prises. La Suisse se concentre donc sur les thèmes évoqués ci-après.

L'économie verte dans le cadre du développement durable et de la réduction de la pauvreté

Les ressources naturelles constituent le capital naturel et la base de toute activité économique. Sans elles, il n'est pas possible de satisfaire nos besoins vitaux ni de créer des richesses. La transition vers des formes d'activité économique plus respectueuses de l'environnement et des normes sociales est donc depuis toujours un élément central du débat sur le développement durable: il n'existe pas d'autre voie que celle de l'économie verte pour assurer le bien-être de tous.

Bien que leurs situations diffèrent, les pays en développement et ceux de l'OCDE font face au même défi essentiel: permettre que le progrès économique préserve les ressources naturelles, garantisse la justice sociale et élimine la pauvreté. La consommation des ressources naturelles excède déjà les capacités de régénération de la Terre. L'humanité vit comme si elle disposait d'une planète et demie. Si l'ensemble de la population mondiale adoptait le mode de vie des pays industrialisés, il faudrait même plus de deux planètes.

En octobre 2010, la définition de six domaines d'intervention par le Conseil fédéral a constitué un signal important en faveur d'une économie verte. Ces domaines d'intervention comprennent le «Masterplan Cleantech», une meilleure information sur les produits (permettant une consommation respectueuse de l'environnement) ou la création d'un indicateur global du bien-être, destiné à enrichir le PIB d'informations mesurant le bien-être social. Dans le cadre du rapport qui doit être remis au Conseil fédéral d'ici à la fin 2012, ces domaines d'intervention seront complétés par d'autres dont l'im-

Encadré 1

Le concept de développement durable

Harmoniser protection de l'environnement et développement économique figurait déjà à l'ordre du jour du premier sommet de la Terre à Stockholm, en 1972. Les principes qui y ont été adoptés en faveur de l'environnement et du développement ont été confirmés et développés vingt ans plus tard dans la Déclaration de Rio. Le sommet de Stockholm a également abouti à la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (Pnue) et fait de ce thème un enjeu majeur des négociations internationales.

La notion de développement durable n'a, cependant, été élevée au rang de principe fondamental de la coopération internationale qu'à l'occasion du sommet de Rio de 1992, sur la base d'un rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement intitulé *Notre avenir à tous* (rapport Brundtland). Cela s'est

traduit, sur le plan normatif, par la Déclaration de Rio et ses principes et, sur le plan opérationnel, par le programme Action 21. Le sommet de Rio a par ailleurs permis de formuler des principes environnementaux importants (tel celui de précaution), d'adopter la Convention-cadre sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique et des principes généraux sur la gestion des forêts, de lancer des négociations en vue d'une convention sur la désertification et de créer la Commission du développement durable. Dix ans après Rio et trente ans après Stockholm, la Conférence mondiale sur le développement durable de Johannesburg adoptait le Plan d'action de Johannesburg, qui complétait les décisions prises à Rio et favorisait de nombreuses initiatives volontaires de partenariats.

portance est reconnue dans la perspective d'une économie verte.

L'objectif de cette dernière est de restreindre l'impact environnemental global de la consommation et de la production à un niveau écologiquement acceptable. Cela ne peut se faire que par un découplage absolu, autrement dit la réduction de la consommation des ressources parallèlement à la croissance de la population et de l'économie. Y parvenir en s'appuyant principalement sur une amélioration sensible de l'efficacité des ressources dans la production et sur l'adoption de modèles de consommation préservant ces mêmes ressources permettrait parallèlement de renforcer la compétitivité et le bien-être en Suisse. Il convient, pour cela, de faire de l'économie verte l'un des principes directeurs d'une politique permettant de transformer fondamentalement notre économie; cela implique de l'aborder le plus largement possible et de faire coïncider cette approche avec les autres programmes politiques de la Confédération. Les efforts politiques nécessaires devront aller au-delà de ceux fournis actuellement en matière d'économie verte, dans le domaine énergétique ou climatique par exemple.

Se fondant sur sa politique nationale, la Suisse a proposé dès le début du processus de préparation de la conférence que les résultats soient fixés dans une feuille de route internationale («Green Economy Roadmap»). Celle-ci doit se concrétiser par des engagements politiques en faveur des principes essentiels d'une économie verte et dégager des objectifs clairs, mesurables et assortis de délais, complétés par une panoplie concrète d'instruments, de mesures et de politiques. Grâce à cette feuille de route, chaque pays pourrait identifier les mesures et politiques qu'il souhaite mettre en œuvre compte tenu de sa situation particulière.

Les priorités de la Suisse dans ce domaine sont les suivantes:

- développer des marchés publics écologiques;
- supprimer progressivement le subventionnement des carburants fossiles;
- promouvoir la vérité des coûts, l'éducation et la recherche ainsi que le transfert de connaissances dans le domaine des technologies propres;
- améliorer la transparence des marchés et la différenciation des produits suivant leurs conditions de fabrication.

Un cadre institutionnel pour un développement durable

Le renforcement du cadre institutionnel dans lequel évolue le développement durable – également au programme du sommet

de Rio+20 – concerne, d'une part, les institutions onusiennes en charge de cette question et, d'autre part, le régime international de l'environnement. Le constat s'est en effet imposé de plus en plus clairement, ces dernières années, que ni les premières ni le second n'étaient plus en mesure de relever efficacement les défis qui se posaient.

Concernant le renforcement de la gouvernance internationale, la Suisse fait en particulier trois propositions: créer un rendez-vous régulier pour aborder les questions du développement durable au niveau politique le plus élevé dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies, introduire un mécanisme de revue par les pairs de la politique de développement durable et établir un forum ouvert à toutes les parties prenantes pour permettre l'échange d'expériences et la présentation d'exemples de mises en œuvre réussies. La refonte de la Commission du développement durable, créée il y a vingt ans, en un conseil mondial du développement durable devrait faciliter la mise en œuvre de ces différents points.

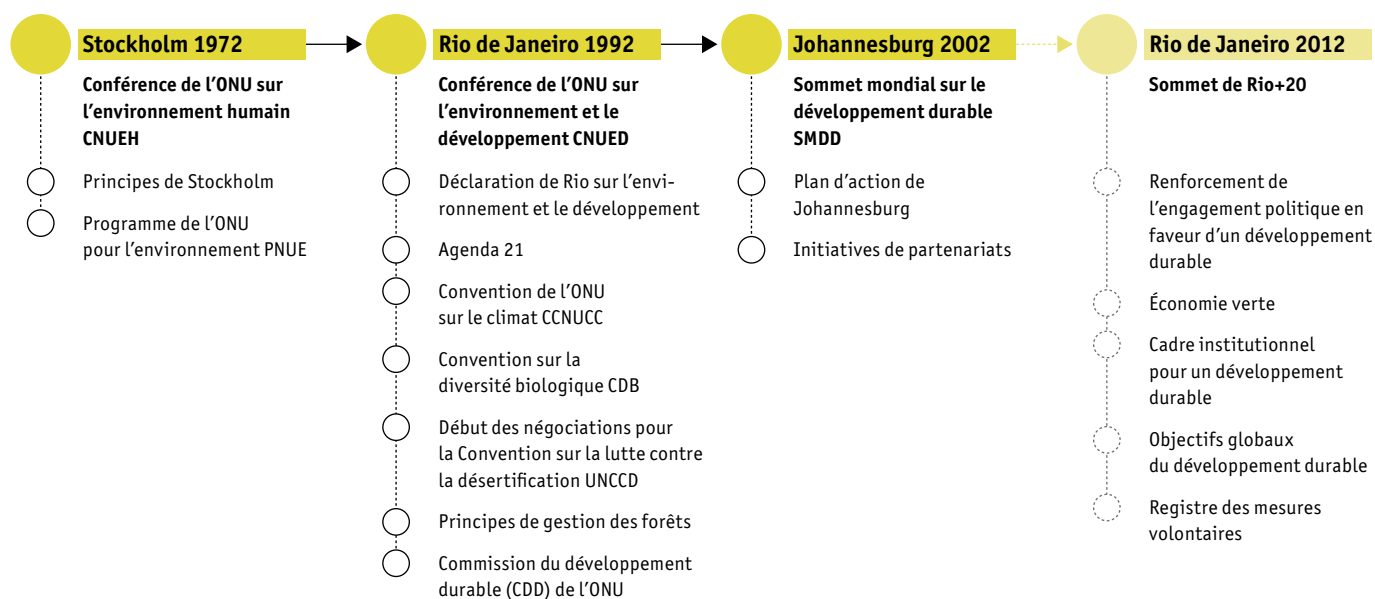
Rio+20 doit, en outre, être un signal clair, permettant de renforcer les gouvernances nationales en faveur du développement durable. La Suisse propose notamment d'inscrire le principe du développement durable dans les textes nationaux fondamentaux (Constitution, loi fondamentale, etc.), de développer des stratégies nationales et locales en la matière et de renforcer les mécanismes interministériels de coordination.

Pour ce qui est du régime international de l'environnement, la Suisse, contrairement à l'Allemagne ou à la France par exemple, ne défend pas la position selon laquelle les problèmes actuels seraient principalement imputables au statut formel du Programme des Nations Unies pour l'environnement (Pnue), créé il y a quarante ans sous forme, justement, de *programme*. Pour la Suisse, il n'est donc pas prioritaire de revaloriser le Pnue en organisation; elle préconise plutôt de le renforcer en:

- élargissant son assise politique (introduction de l'adhésion universelle dans un conseil d'administration renforcé);
- accroissant ses compétences en matière de pilotage, de contrôle et de coordination des conventions environnementales internationales;
- améliorant l'exploitation des synergies entre les conventions et les instruments consacrés aux mêmes thèmes;
- élaborant une stratégie environnementale applicable à l'ensemble du système onusien;
- améliorant et renforçant le système de contribution;

Graphique 1

Sommets et décisions prises par l'ONU sur l'environnement et le développement durable



Source: Perrez / La Vie économique

- améliorant les liens entre la formulation de la politique environnementale internationale et le financement de celle-ci;
- consolidant les liens entre science et politique.

Des mesures concrètes dans des domaines clés

Les deux thèmes principaux du sommet de Rio+20, l'économie verte et la gouvernance du développement durable, doivent être complétés par diverses mesures dans des domaines clés. L'une des priorités de l'engagement suisse porte sur la promotion d'une agriculture durable. L'objectif est de garantir la sécurité alimentaire mondiale tout en protégeant et en préservant les ressources naturelles, les écosystèmes et la diversité des espèces, et en assurant aux populations agricoles des moyens de subsistance et des sources de revenus suffisants. Parmi les autres préoccupations majeures de la Suisse, on peut citer la garantie d'une utilisation durable et d'une protection appropriée d'écosystèmes fragiles tels que les montagnes, un accès facilité aux sources d'énergie propres et renouvelables pour tous, la promotion d'une gestion durable des produits chimiques, le maintien et l'élargissement de l'accès à l'eau par une gestion durable de celle-ci, l'encouragement des modèles durables de consommation et de production, la reconnaissance appropriée du lien entre santé et développement durable et l'amélioration des mécanismes internationaux de coordination et de décision en matière de prévention des catastrophes. La Suisse soutient, en outre, la proposition d'élaborer

à Rio un catalogue de mesures volontaires, à la mise en œuvre desquelles s'engageraient des acteurs privés et publics, sous condition d'un contrôle effectif.

Les objectifs du développement durable

La dernière priorité concerne la proposition faite par la Colombie d'adopter des objectifs mondiaux de développement durable. La Suisse approuve cette idée fondée sur le principe des Objectifs du Millénaire pour le développement. Il s'agirait de mettre en place un système cohérent d'objectifs, qui mettrait en évidence l'engagement dans le domaine du développement durable, guiderait et ciblerait la mise en œuvre des dispositions adoptées et permettrait de mesurer et de contrôler les progrès réalisés. Ces objectifs devraient avoir pour principales caractéristiques d'intégrer systématiquement, de façon équilibrée et cohérente, les trois dimensions du développement durable, de déboucher sur des actes, mesurables et assortis de délais, d'être universels et volontaires, et de pouvoir être transposés dans différents pays et contextes.

L'élaboration d'un système finalisé d'objectifs mondiaux de développement durable complétés par des objectifs spécifiques de mise en œuvre ne pourra pas être réalisée à Rio. Seuls le principe et les points essentiels pourront y être définis. La Suisse s'engage pour que le processus de finalisation s'effectue sous la direction du Secrétaire général des Nations Unies. La fixation des objectifs ne doit pas résulter d'un processus de négocier

ciation intergouvernemental mais faire appel à des experts et impliquer les institutions des Nations Unies, les pays et les parties prenantes concernés.

Les attentes de la Suisse à l'égard du sommet de Rio+20 ne se limitent, cependant, pas à la définition des caractéristiques principales et du processus ultérieur de finalisation des objectifs de développement durable; elles portent également sur l'adoption du plus grand nombre possible d'éléments, parmi lesquels des thèmes prioritaires comme l'accès aux énergies renouvelables, la production durable de denrées alimentaires ou encore l'eau. La formulation précise de ces objectifs devra, toutefois, se faire après Rio.

Perspectives de succès à Rio+20

La Suisse joue un rôle actif, à la fois ambitieux et pragmatique, lors des négociations. Ce faisant, elle vise en premier lieu non pas à concilier des intérêts contraires, mais à défendre ses propres intérêts vis-à-vis du développement durable mondial. Il faut, par ailleurs, comprendre que ses objectifs ne coïncident pas toujours avec les attentes effectives et qu'ils sont parfois relativisés par la position d'autres pays.

La proposition suisse d'une feuille de route internationale globale pour l'économie verte bénéficie notamment du soutien de l'Union européenne. Plusieurs pays en développement manifestent, cependant, une certaine réticence à l'égard de la notion d'économie verte. Ils craignent de restreindre leur potentiel de développement et ne semblent pas prêts à faire preuve d'ambition en la matière. D'autres pays, comme les États-Unis, souhaitent également éviter toute décision susceptible de limiter leur liberté d'action. On ne peut donc raisonnablement espérer voir les participants au sommet de Rio s'accorder sur davantage que les principes généraux et les éléments possibles d'une économie verte.

Il existe, en revanche, un consensus sur la nécessité d'institutions efficaces pour soute-

nir et piloter la mise en œuvre et le déploiement des thèmes liés au développement durable au sein des Nations Unies. La solution passera-t-elle par la création d'un conseil mondial du développement durable, proposée par la Suisse, ou par d'autres mesures telles que le renforcement du Conseil économique et social des Nations Unies (Ecosoc)? La question reste en suspens. Le projet de l'Union européenne de revaloriser le Pnue en agence ou en organisation onusienne semble pour sa part voué à l'échec. On peut, toutefois, espérer que certaines des mesures présentées par la Suisse pour renforcer le Pnue seront adoptées. L'idée de fixer des objectifs environnementaux mondiaux pourrait finalement constituer l'un des principaux résultats du prochain sommet à Rio.

L'impact de Rio+20 par rapport à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 ne pourra sans doute pas être évalué immédiatement. Comme il y a vingt ans, les premières appréciations feront probablement état des objectifs manqués et des espoirs déçus. Cependant, l'adoption d'objectifs mondiaux pour le développement durable, en réunissant les thèmes du développement et de la durabilité, pourrait représenter une nouvelle étape importante. Le succès de Rio+20 dépendra en définitive de l'action de pays comme la Suisse, qui défendent des intérêts à plus long terme et s'investissent dans la recherche de solutions. ■

Encadré 2

Indications bibliographiques

- Kofi Annan, *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, document des Nations Unies A/59/2005.
- Lakshmi Guruswamy, *International Environmental Law: Boundaries, Landmarks, and Realities*, 10 Nat. Resources & Env't, 43, 1995.
- Marc Pallemerts, *International Environmental Law in the Age of Sustainable Development: A Critical Assessment of the UNCED Process*, 15 J.L. & COM. 623, 1996.