

Johannesburg + 6 mois

1 Johannesburg : une chance ?

Le 4 septembre dernier ¹, à Johannesburg, la conclusion du second Sommet de la Terre laissait un sentiment mitigé. Certes le nombre de ratifications du protocole de Kyoto sur les gaz à effets de serre devait atteindre le seuil qui contraignait l'ensemble des pays, dont les États-Unis réticents, à le mettre en œuvre. Certes, un accord s'était finalement établi sur une déclaration finale, précise avec des objectifs chiffrés extrêmement ambitieux. Mais l'impression prévalait que ceux-ci resteraient lettre morte tant que régnerait l'incertitude sur les engagements effectifs des pays et des institutions internationales dans leur mise en œuvre.

Six mois après, il est souhaitable de revenir, à tête reposée, sur cet événement, d'en souligner l'importance, de dégager les lignes

1. 2002



FIGURE 1 – Une conférence sur l’avenir du monde.

de force nouvelles qui se sont manifestées alors et de proposer des pistes de réflexion sur les moyens de concrétiser les objectifs de sa déclaration finale. En premier lieu, il ne faut surtout pas minimiser le contenu de l’accord obtenu. Car enfin, les pays du monde, ensemble, se sont engagés à ce que d’ici 2015, le nombre de personnes gagnant moins de un dollar par jour soit réduit de moitié, à faire accéder à l’eau potable, toujours avant 2015, plus d’un milliard 500 millions de personnes ; les pays Européens se sont engagés à mettre en place avant 2005, un plan drastique dû à la FAO pour la reconstitution des écosystèmes marins, etc. Il est toujours possible de soupçonner la sincérité des engagements pris par les chefs d’états, de mettre

l'accent sur les contradictions entre les attentes des états, des ONG, des scientifiques ou des entreprises, de souligner toutes les ambiguïtés de la notion même de développement durable. Mais attention, c'est prendre le risque de passer à coté d'une chance unique : et si aujourd'hui étaient réunis les éléments d'une politique de développement global, dans laquelle les institutions publiques Françaises et Européennes joueraient un rôle fédérateur à la mesure de leur contribution financière, de leur expérience et de leur savoir-faire ? C'est pour cela qu'il faut prendre à la lettre la déclaration finale de Johannesburg, et résolument proposer les mesures permettant de la concrétiser.

Comme plus de quarante ans de politiques d'aide au développement pousseraient plutôt au scepticisme, il est au préalable utile de prendre la mesure des tendances nouvelles, des changements de rôles et de l'évolution des rapports de force que l'on a pu noter à Johannesburg. C'est de là que peuvent émerger des propositions originales et effectives. Nous n'insisterons pas sur ce qui est sans doute l'acquis majeur du Sommet : la prise en compte, dans les politiques de développement durable, de la dimension sociale, en particulier de l'importance de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Nous considérerons ici trois points qui nous apparaissent critiques dans l'élaboration d'une politique de développement durable : le constat de l'inadéquation des outils de financement, les difficultés de positionnement des scientifiques et de leurs institutions, la forme de

l'engagement des entreprises privées.

2 Financer le développement durable

Il pourrait sembler évident que des objectifs de développement durable impliquent un financement durable. Paradoxalement, il reste difficile d'inscrire dans le long terme un programme de développement durable, lequel consiste le plus souvent en la coordination d'une série de projets à court ou moyen terme, avec des objectifs et un cadre administratif communs. Par exemple, en matière de restauration et de conservation d'écosystèmes, les formules existent pour financer cinquante projets sur dix ans, alors qu'il serait peut-être préférable de financer dix projets sur cinquante ans. Il faut sérieusement se demander si est rédhibitoire la difficulté de concilier un nécessaire contrôle politique à court terme et une politique définie sur le long terme. L'inadéquation entre objectifs à long terme et moyens de financement à moyen terme a des effets quasi-mécaniques : opacité des arbitrages, excès de contrôles bureaucratiques, saupoudrage de projets et risque de gaspillage de fonds publics.

Remarquons, qu'a priori, financer des programmes sur le long terme devrait impliquer l'intervention publique ; or, ce n'est pas vraiment le cas et, paradoxalement, ce sont souvent des ONG qui, par le biais de fondations impliquant par nature le long terme (financement à partir des revenus financiers de fonds obtenus des dona-

teurs), apparaissent comme les acteurs d'une politique effective de développement durable.

3 Impliquer les scientifiques

C'est avec un peu d'étonnement que les scientifiques et leurs institutions, en France et dans le monde, ont assisté à la préparation et au déroulement du Sommet. Contrairement à Rio, en 1992, le texte de la résolution se mettait en place en place dans des commissions ad hoc directement sans qu'il soit fait appel à leur expertise, sinon ponctuellement. Puis au Sommet, il leur a été gentiment proposé un stand où présenter leurs contributions à la réflexion sur le développement durable. Cela a sa logique, s'agissant d'une conférence d'ordre politique. Mais il arrive aussi que les scientifiques soient perçus par les autres acteurs en la matière comme des gêneurs et il faut se demander s'il s'agit d'une tendance lourde. En tout cas, elle est dommageable. Le réflexe de plus en plus courant de trouver une issue judiciaire aux contentieux en matière d'environnement contribue certainement à l'établissement d'une méfiance réciproque. Il faut, à ce sujet, noter que plusieurs ONG, en recrutant ces dernières années, des scientifiques de haut niveau, consolident ce que l'on peut appeler leur doctrine, et augmentent leur force de frappe, notamment dans la perspective de poursuites judiciaires.

Les scientifiques ont contribué à l'émergence de préoccupations

nouvelles en matière de développement durable. Ils peuvent établir des diagnostics, participer à l'arbitrage de disputes. Ils peuvent produire les analyses multidisciplinaires critiques permettant d'anticiper des effets différés ou latéraux d'une politique de développement à long terme. Ils peuvent contribuer au débat public nécessaire sur les normes environnementales qui se mettent en place dans le monde clos des experts des institutions européennes ou internationales.

De plus, les pays en développement, pour que leurs points de vue soient pris en compte, ont besoin de voir se constituer leurs propres équipes de recherche, intégrées dans des réseaux d'expertise et dans des comités d'arbitrage, reconnus en tant que tels par les programmes de développement durable. Les dispositifs scientifiques peuvent être un des éléments essentiels de l'intégration des pays en développement. Il est souhaitable de réfléchir à des pratiques évitant la méfiance réciproque et la confusion de genres, à la façon d'utiliser sans les craindre l'indépendance, les principes de transparence et les modes d'arbitrage des scientifiques, notamment à la façon de les articuler avec les modes d'arbitrage relevant du politique.

4 Associer le secteur privé

Beaucoup de participants ont été frappés par la présence en force des entreprises privées à Johannesburg ; ainsi pour la France, Suez, Lafarge ou EDF avaient délégué leurs directeurs généraux. Certains,

notamment dans les ONG, ont souligné les risques que cela induisait d'une inflexion profonde des politiques de développement durable, insistant sur une contradiction entre la contrainte de profit rapide et la notion même de durabilité. Depuis septembre, les déboires de Suez, qui a dû reconsidérer sa politique en matière de développement durable, compte tenu de résultats incertains dans des pays émergents, donnent du corps à ces critiques. Cependant, là encore, il est temps de sortir de l'ère du soupçon et de prendre au sérieux l'engagement des entreprises et de leurs dirigeants. Comment pourrait-on se passer d'elles dans les pays en développement alors même que dans les pays développés la tendance est de leur confier des secteurs importants de la gestion de l'environnement ? Il n'est pas question de leur demander de renoncer à leur raison d'être, et de ne plus raisonner en terme de profit. Il faut certes éviter l'angélisme, envisager les risques d'une politique trop forte de soutien du secteur public au secteur privé, et rejeter des formules qui, en fin de course, attribuent les profits aux uns, les risques aux autres. Mais il faut également trouver les termes d'une contractualisation entre public et privé dans laquelle les anticipations à long terme peuvent être intégrées dans les calculs de rentabilité.

5 Chercher des formules originales adaptées aux ambitions de Johannesburg

Si l'on veut traduire en actes la volonté exprimée dans la déclaration de Johannesburg, le débat public doit maintenant porter sur les moyens et leur mise en oeuvre. Il s'agit, prenant positivement les tendances relevées plus haut, de réfléchir ensemble à des formules nouvelles pour le montage des politiques publiques en matière de développement durable à l'échelle du globe.

Ainsi, un débat semble nécessaire sur le remplacement progressif d'une politique de projets par une politique d'objectifs, basée sur l'expression d'une ambition et financée ex post en fonction de la concordance entre réalisation et objectifs.

Dans ce cadre, partant d'un engagement politique fort sur des objectifs définis et quantifiés (la déclaration de Johannesburg en comporte plusieurs, favoriser l'accès à l'eau potable pour des millions de personnes, par exemple), les institutions internationales, européennes ou nationales constituent et dotent des fondations spécifiques ; puis chargent des collèges de scientifiques de proposer, en fonction de ces objectifs, des règles d'éligibilité ; dans les pays concernés, les services de l'Etat, les collectivités locales ou les entreprises privées proposent des projets et, lorsque ceux ci ont été sélectionnés, les montent en toute indépendance en faisant appel pour le financement à des bailleurs de fonds, publics ou privés (qui

tiennent compte de la garantie et de la bonification apportées par le fait d'être sélectionné), et pour l'exécution à des maîtres d'oeuvre du secteur privé ; c'est seulement lorsque les objectifs quantifiés définis dans le projet sont atteints ? et cela peut être vérifié par des collègues scientifiques-, que les fonds sont débloqués selon le rythme prévu.

Les avantages d'une telle formule résident dans une meilleure définition des responsabilités des uns et des autres, la diminution du mélange des genres et surtout l'inscription dans le long terme des politiques publiques de développement durable. Ces idées sont dans l'air du temps et des procédures mettant en oeuvre certains de ces principes (usage de fondations dédiées, intervention des scientifiques pour la labellisation de projets) apparaissent aujourd'hui, en matière d'organisation de projets de développement ou de projets scientifiques à l'échelle mondiale (par exemple dans le cadre du Fond pour l'Environnement Mondial ou de la gestion des Biens Publics Mondiaux). Le principe d'un financement ex post et du déblocage des aides en fonction des résultats, plus controversé doit être étudié sérieusement.

Ainsi, le débat sur les moyens de mettre en oeuvre la déclaration de Johannesburg, déjà engagé au sein des instances nationales et internationales, mérite d'être porté sur la place publique, compte tenu des inflexions positives que le thème du développement durable peut et doit apporter à la politique de développement tout court. La recherche pragmatique de formules originales, ambitieuses, claires,

associant, sur le long terme, institutions internationales, bailleurs de fonds, organismes scientifiques et opérateurs privés, doit constituer la base du renouvellement de la politique d'aide au développement.