



LE SOMMET MONDIAL DE JOHANNESBURG : QUELS RÉSULTATS DURABLES ?

CHRISTIAN DE PERTHUIS*

Grand-messes de la bonne conscience planétaire sans portée pratique pour les uns, patiente construction d'un système multilatéral plus favorable au développement soutenable pour les autres, les grands rendez-vous onusiens jalonnent, en tout cas, la vie internationale depuis plusieurs décennies. Celui qui a réuni plus de 40 000 participants venus du monde entier à Johannesburg a de loin été la rencontre internationale la plus imposante de l'année 2002. Ce fut aussi le premier grand rendez-vous international depuis Seattle à s'être tenu sans violence, ni bataille rangée avec les forces de l'ordre, ce qui constitue en soi un élément de réussite. Si on jauge le bilan du sommet aux seuls résultats de la négociation intergouvernementale, le bilan apparaît pourtant mitigé et, en tout cas très, en retrait sur les attentes de la société civile. Faut-il pour autant considérer Johannesburg comme un « non-événement » qui ne laissera aucune trace durable ? Ce serait négli-

ger les trois avancées que le sommet a promu dans la vie internationale : la liaison explicite introduite entre protection de l'environnement et développement économique et social dans l'agenda des gouvernements ; le déplacement du centre de gravité de la négociation par irruption de la société civile au cœur de la scène multilatérale ; le dépassement des problématiques traditionnelles opposant l'État et le marché.

L'INTÉGRATION DES PROBLÉMATIQUES DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT

Pour comprendre les résultats du sommet de Johannesburg, il faut revenir à Rio, dix ans en arrière. Comme l'indique son intitulé, le « sommet de la Terre » de Rio était très centré sur l'environnement. Ce fut même le pre-

* Professeur associé à l'université Paris-Dauphine, responsable de la veille stratégique du groupe Caisse des dépôts.



mier grand rendez-vous mondial sur ce thème organisé par l'ONU, d'où son côté très novateur. Aussi, les principales avancées de Rio n'ont pas résidé dans les grandes déclarations, toujours un peu incantatoires, adoptées par les gouvernements à la fin de la rencontre, pas plus que dans l'imposant programme d'action, baptisé « Agenda 21 », sans véritable portée opérationnelle. Elles ont résulté des trois conventions adoptées par les gouvernements, dans le cadre des Nations unies, et portant sur la protection de l'environnement : la convention sur les changements climatiques qui déboucha, en 1997, sur le fameux protocole de Kyoto ; la convention sur la biodiversité qui s'attaquait, pour la première fois, à l'un des risques les plus patents d'irréversibilité, celui de l'accélération de la disparition d'espèces vivantes ; la convention sur la désertification dont l'adoption, en 1994, fut une résultante directe du sommet mondial¹.

Avec ces trois accords, la gouvernance mondiale s'enrichissait de nouveaux instruments, contraignants pour les États signataires, et introduisant pour la première fois les objectifs de préservation du patrimoine écologique commun dans la vie internationale. Mais, leur mise en œuvre se heurta à des difficultés plus grandes que prévues, et notamment à de multiples heurts entre pays du Nord, où les opinions publiques sont de plus en plus sensibles aux dégradations de leur environnement immédiat, et pays du Sud craignant de voir des ressources détournées du développement économique pour la bonne cause de l'écologie des riches. C'est pourquoi

le premier objectif du sommet de Johannesburg était de pratiquer une évaluation des progrès et des blocages apparus depuis le sommet de la Terre de Rio, afin de mettre en œuvre des actions correctrices.

L'ordre du jour de la réunion a ainsi porté sur les programmes d'action à entreprendre pour réconcilier développement économique et protection de l'environnement. La dimension environnementale a donc été connectée, bien plus directement qu'on ne l'avait antérieurement fait, aux autres dimensions du développement économique et social : lutte contre la pauvreté ; gouvernance des entreprises ; régulation de la mondialisation. En articulant aussi étroitement écologie et économie, l'ONU augmentait les attentes et s'exposait, par là même, au risque de décevoir. Une telle articulation est pourtant indispensable pour agir efficacement sur le terrain : pas de lutte efficace contre la déforestation, première cause dans le monde de réduction du capital de biodiversité, sans mobilisation et élévation du niveau de vie des populations locales aujourd'hui prédatrices de ressources forestières par nécessité de survie ; pas de véritable transfert de ressources économiques vers le Sud sans un accès effectif aux marchés du Nord, notamment pour les produits agricoles. On peut multiplier les exemples.

Le processus de négociation entre gouvernements a mis en relief cette ligne de clivage entre le Nord et le Sud. Mais, le processus de négociation a été rendu particulièrement complexe par les oppositions qui sont aussi apparues au sein des pays du



Encadre 1

La maturation du concept de développement durable

Le concept de développement durable est le fruit d'une longue maturation au sein du dispositif des Nations unies. Bref rappel des principales étapes du processus :

- **1972. Conférence de Stockholm sur l'environnement humain.** Première déclaration de l'ONU sur les questions environnementales et création du Programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue) ;
- **1974. Déclaration pour un nouvel ordre économique international.** Dans le cadre de l'assemblée générale de l'ONU, montée en puissance des pays non alignés qui mettent en avant le problème des termes de l'échange et de l'épuisement des ressources naturelles ;
- **1987. Rapport Brundtland.** Formalisation au sein de l'ONU du concept de « développement durable » défini comme un processus permettant de répondre aux besoins des générations présentes sans sacrifier ceux des générations futures et impliquant, par voie de conséquence, la reproduction et l'élargissement des trois composantes du capital (économique, social, écologique) ;
- **1992. Sommet de la Terre de Rio.** 2 500 délégués pour négocier une déclaration générale et un programme d'action pour le XXI^{ème} siècle (« Agenda 21 »). Conventions cadres sur les changements climatiques et la biodiversité ;
- **1997. Signature du protocole de Kyoto.** Adoption, dans le cadre de la convention sur les changements climatiques, d'objectifs globaux de réduction du volume des gaz à effet de serre et des mécanismes d'incitation permettant de les mettre en place au moyen d'un marché des permis d'émission ;
- **2002. Sommet mondial du développement durable de Johannesburg.** Confluence des problématiques de protection des ressources naturelles et des problématiques de développement économique et social. Irruption de la société civile dans le processus de négociation. Programmes d'action gouvernementaux ciblés sur la lutte contre la pauvreté et multiplication des initiatives partenariales.

Nord, notamment entre l'Europe et les États-Unis, et au sein des pays du Sud, notamment entre importateurs et exportateurs nets de pétrole. Une grande partie des avancées et des reculs de la négociation a ainsi correspondu à des retournements d'alliance entre pays : les États-Unis ont fait cause commune avec l'Europe et le Japon

sur certains dossiers, comme celui des subventions agricoles, mais ont formé un front commun avec le groupe des pays en développement contre l'Europe sur d'autres dossiers comme ceux de l'énergie ou du planning familial. Une fois n'est pas coutume, l'Europe a montré une très grande unité durant toute la

phase finale de la négociation, ne laissant jamais transparaître de tiraillements entre ses membres, comme cela arrive parfois dans les enceintes internationales. Cette cohésion a facilité le processus de négociation et l'obtention des résultats, insuffisants mais bien réels, du volet intergouvernemental du sommet.

Le plan d'action des gouvernements avalisé à Johannesburg comporte ainsi plusieurs avancées. La référence à l'application du protocole de Kyoto dans le document final et les engagements pris sur place par les gouvernements canadien et russe vont accélérer la mise en œuvre de ce protocole essentiel pour la lutte contre le réchauffement climatique. Le fonds mondial pour l'environnement a été recapitalisé, et ses ressources pourront être affectées à la lutte contre la désertification en Afrique. Pour la première fois, des objectifs quantifiés sur la protection des ressources halieutiques ont été fixés au plan mondial. Le programme d'action comporte enfin des engagements assez précis en matière d'accès pour tous à l'eau potable et à l'assainissement, et des objectifs plus vagues dans le domaine de l'accès à l'énergie et à la santé.

L'IRRUPTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS L'ENCEINTE MULTILATÉRALE

En limitant l'analyse de Johannesburg aux seuls résultats de la négociation officielle, on passe sans doute

à côté de l'essentiel. La véritable nouveauté de Johannesburg est d'être parvenue, pour la première fois, à établir un lien entre une négociation intergouvernementale et un ensemble de rencontres entre les acteurs de la vie économique et sociale : organisations non gouvernementales ; entreprises ; collectivités locales ; syndicats ; centres de recherche. C'est ce qui explique le nombre élevé des participants au sommet et leur incroyable diversité : Johannesburg a été, à la fois, une sorte de foire du développement durable, un carrefour entre acteurs d'origines multiples, un lieu de débats et d'oppositions militantes, un ensemble de manifestations culturelles et artistiques où se sont exprimées de multiples minorités.

Ce nouveau dispositif marque un déplacement majeur du centre de gravité des négociations multilatérales : on passe d'un face à face confiné aux États à un jeu multipolaire, plus complexe et plus riche, où se rencontrent de multiples acteurs qui se sont invités dans l'arène internationale. Cette irruption de la « société civile mondiale » n'a pas seulement consisté à faire pression sur les officiels. Elle a aussi débouché sur un ensemble de projets, à géométrie variable, qui contribueront à la réalisation des objectifs de développement et de réduction de la pauvreté.

Plusieurs centaines d'initiatives, dites « initiatives de type 2 » dans le jargon onusien, qui sont autant d'engagements d'acteurs émanant des différentes sphères de la société ont ainsi été lancées à Johannesburg². Certaines associent des États et des partenaires non gouvernementaux : il en est



ainsi de l'ambitieux programme lancé par l'Union européenne dans le domaine de l'eau, ou encore de l'initiative prise par les gouvernements britannique et français en faveur du développement de l'Afrique qui doit permettre de mieux mobiliser les flux d'investissement privé. D'autres reflètent des engagements d'acteurs non gouvernementaux : c'est le cas des initiatives de coopération décentralisée favorisées par l'Unitar, l'agence de l'ONU pour la formation des cadres des administrations. D'autres réunissent associations, organisations non gouvernementales et acteurs de la vie économique, pour accroître l'efficacité des projets sur le terrain. Ce jeu d'initiatives, qui vient compléter et enrichir le programme d'action officiel du sommet, déborde le strict cadre environnemental en intégrant de multiples dimensions : développement durable des villes ; partenariats publics/privés en matière de financement de projets ; responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise...

Aussi, les résultats et les espoirs qu'a fait naître Johannesburg ne sauraient se lire dans les seuls relevés officiels que sont la déclaration des chefs d'État et leur programme d'action. Ils doivent prendre en compte ces projets nouveaux émanant de la société civile mondiale. Pour une très large part, la réussite du sommet, à savoir la mise en œuvre effective de programmes d'action pour faire reculer de façon concertée la pauvreté et les dégradations de l'environnement, dépend maintenant de la capacité de ces acteurs à rester mobilisés sur le terrain pour tenir les engagements pris.

LE PARTENARIAT PUBLIC/PRIVÉ ET LA PRODUCTION DES BIENS COLLECTIFS

La présence, dans certains cas un peu ostentatoire, des firmes multinationales a enfin pu faire craindre une sorte de récupération du sommet par les milieux d'affaires : était-il judicieux d'exhiber, à proximité immédiate du centre de conférence, les derniers modèles techniques d'un grand constructeur automobile, quand on discutait des problèmes d'adduction d'eau et de la montée du fléau du sida ? Le tout à quelques encablures des *townships* d'Alexandra et de Soweto où s'entasse une population encore largement privée de l'accès aux services de base et parmi les plus exposées aux ravages de la pandémie.

Dans certains cas, ce risque de récupération est avéré. Mais, comme le soulignait après le sommet, Kofi Annan³, les entreprises disposent de capacités financières, d'ingénierie, d'innovation, qu'il est indispensable de mobiliser pour atteindre les objectifs de développement durable. C'est pourquoi l'un des enjeux les plus importants de « l'après Johannesburg » réside dans le développement du partenariat public/privé.

Au plan local, les acteurs du développement savent bien qu'on peut monter et financer beaucoup plus de projets de développement, si on parvient à combiner ressources publiques et financements de marché en opérant une synergie basée sur une stricte division des tâches : aux autorités publiques, la fixation des objectifs et les

Encadré 2

Les « initiatives de type 2 » prises à Johannesburg

Comme les sommets antérieurs, celui de Johannesburg a abouti à une déclaration des gouvernements et à un programme d'action qui engagent l'ensemble de la communauté mondiale. En langage onusien, on associe ces résultats aux résultats de « type 1 ». Les « initiatives de type 2 » regroupent tous les engagements qui ont été pris lors du sommet et qui peuvent mettre en jeu des gouvernements, mais aussi des entreprises ou des acteurs émanant de la société civile. Voici un échantillon de telles initiatives impliquant des acteurs français :

- **les initiatives de l'Union européenne.** Le gouvernement français s'est associé aux initiatives européennes dans les domaines de l'énergie, de l'eau et de la lutte contre le sida, qui seront respectivement financées à hauteur de 700 millions, 1,4 milliard et 1 milliard d'euros. L'initiative sur l'eau est supportée par de nombreux acteurs français : entreprises, ONG, centres de recherche ;

- **l'initiative franco-britannique pour l'Afrique.** Engagement de Tony Blair et Jacques Chirac d'une aide publique de 300 millions d'euros à destination de l'Afrique dans des formules de partenariat public/privé attirant des investisseurs privés ;

- **la charte sur les services essentiels.** L'Institut de la gestion déléguée (IGD), en partenariat avec l'agence Unitar de l'ONU, assure la promotion d'une charte d'accès aux services essentiels destinée à faciliter le partenariat public/privé au plan local. Cette démarche mobilise l'ensemble des acteurs des services essentiels : usagers, représentants des communautés locales, opérateurs, élus locaux et nationaux... ;

- **le partenariat public/privé et le financement du développement.** L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) conduit un travail destiné à faciliter l'innovation en matière d'ingénierie financière, pour accroître les ressources affectées au développement ;

- **la biodiversité.** Le programme de gestion et de conservation des forêts du bassin du Congo, initié par l'Afrique du Sud et les États-Unis, vise à assurer la protection de 30 millions d'hectares de parcs nationaux et concessions forestières sous aménagements forestiers. Ce projet associe de multiples acteurs français : AFD, Cirad-forêt, exploitants et industriels français...

La liste exhaustive de ces initiatives est accessible sur les sites du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Écologie et du Développement durable.



fonctions d'impulsion et de contrôle ; aux opérateurs privés, la mise en œuvre et l'exploitation dans le cadre du jeu concurrentiel. Au plan global, l'apparition de nouveaux biens collectifs planétaires, tels la stabilité du climat ou le maintien de la biodiversité, rend tout à fait impraticable la production de ces biens *via* les seuls États : il faut innover et trouver des moyens d'incitation qui permettent à l'ensemble des acteurs de s'engager dans le processus, comme le fait par exemple le protocole de Kyoto sur les changements climatiques avec ses outils de suivi des engagements et ses mécanismes d'incitation *via* le marché des droits d'émission des gaz à effet de serre.

En mettant l'accent sur ces partenariats publics/privés, Johannesburg marque un véritable dépassement dans la façon dont on doit aborder la lancinante question des rapports de l'État au marché. Jusqu'à la fin des années 1960, la vision dominante était que les États devaient assurer la production des biens collectifs de base en corrigeant les imperfections de marché. Durant les trois décennies de l'après-guerre, le poids des États dans les économies industrialisées augmenta ainsi partout très rapidement. À la suite du premier choc pétrolier, les gouvernements ont pris conscience qu'une telle tâche devenait mission impossible, la crise réduisant les ressources financières publiques en élargissant simultanément les besoins. D'où le grand vent de libéralisme qui souffla, notamment au sein des grandes institutions multilatérales, jusqu'au milieu des années 1990. Ce retour de balancier a fourni un merveilleux argumentaire pour les gouvernements des pays riches soucieux de

se refaire une santé budgétaire : les engagements au titre de l'aide publique au développement ont nettement reculé durant toute cette période, sans du tout être équilibrés par le développement des flux de capitaux privés qui se sont polarisés sur les régions les plus riches et les moins risquées.

Les avancées de Johannesburg en matière de redressement de l'effort d'aide publique au développement sont des plus limitées : des engagements insuffisamment chiffrés, au calendrier jamais précisés, pour des montants dérisoires par rapport aux masses financières allouées aux renforcements des programmes sécuritaires des grands pays occidentaux⁴. En revanche, les nouvelles lignes tracées pour le partenariat public/privé permettent d'escompter un dépassement des approches fondées sur le « tout marché *versus* le tout État » et une augmentation de la capacité des aides publiques à drainer capitaux et savoir-faire des acteurs privés.

Leur mise en œuvre exigera cependant qu'on franchisse un certain nombre d'obstacles. Elle requiert la disponibilité de multiples compétences d'ingénierie de projet, dont les autorités publiques (nationales et encore plus locales) sont dramatiquement privées dans les pays en développement : les renforcer est une priorité de rang un. Elle porte en germe les risques d'une déresponsabilisation des États, chaque fois que l'implication du secteur privé est perçue comme les déchargeant de leurs missions souveraines : le partenariat public/privé constitue, non pas l'antichambre, mais une alternative aux privatisations qui requiert plus d'engagements des auto-

rités publiques. L'efficacité de cette mise en œuvre pourrait enfin être démultipliée, si on était capable d'innover en matière d'outils financiers destinés à promouvoir le partenariat public/privé, notamment pour réduire les risques dans tous les projets portés par les acteurs publics locaux qui n'ont

jamais accès aux garanties souveraines : ceci exigera une mobilisation croissante de la communauté financière dont les acteurs, en dehors des grands bailleurs de fonds internationaux, ont malheureusement plutôt figuré parmi les grands absents de la scène à Johannesburg.

NOTES

1. Pour une vision rétrospective des sommets onusiens, voir *Le développement durable, significations et enjeux*, Caisse des dépôts et Cercle des économistes, août 2002 ([www.caissedesdepots.fr/fr/upload/le-developpement-durable-signification-et-enjeux\(1\).pdf](http://www.caissedesdepots.fr/fr/upload/le-developpement-durable-signification-et-enjeux(1).pdf)).
2. La liste exhaustive des initiatives de type 2 est accessible sur le site du sommet de Johannesburg (www.johannesburgsummit.org) ; pour les initiatives engageant des acteurs français, consulter le *Livre blanc des acteurs français du développement durable*, CFSMDD, Premier ministre, juillet 2002 (www.johannesbourg-environnement.gouv.fr/johannesbourg/fr/pdf/livre_blanc_smdd.pdf).
3. Interview dans *Le Monde* du 9 septembre 2002.
4. Voir, par exemple, Jeffrey Sachs, *Weapons of Mass Salvation*, *The Economist* du 26 octobre 2002.