

LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE « RIO+20 »

PAR

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS (*)
et MATTHIEU WEMAERE (**)

La Conférence dite « Rio+20 » n'est pas la première des grandes conférences onusiennes consacrées à l'environnement. Elle s'inscrit au contraire dans une continuité. La plupart des « grandes conférences » passées ont à chaque fois recueilli une large audience et suscité de vastes espérances. Elles ont en revanche connu des succès divers, oscillant en fonction des contextes politiques, économiques et sociaux du moment.

La première, à Stockholm en 1972, dédiée à l'« environnement humain », consacre véritablement la mise sur agenda international des questions environnementales : une Déclaration de principes et un Plan d'action y sont adoptés (1). Le Programme des Nations Unies pour l'environnement, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, est créé dans la foulée.

La deuxième est organisée à Nairobi en 1982 dans une grande indifférence.

La troisième, qui se tient à Rio de Janeiro en 1992, marque une étape dans la perception des enjeux environnementaux (2). Elle fait suite au rapport Brundtland en 1987, qui a proposé une définition aujourd'hui communément acceptée du développement durable. Une résolution (3) de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée la même année estime que, telle que définie dans le rapport, « *la notion de développement durable [...] devrait devenir le principe directeur fondamental pour les Nations Unies, les gouvernements ainsi que les institutions, organisations et entreprises privées* » (4). Le Sommet de Rio prend le nom de Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Deux déclarations y sont

(*) Directrice de recherche au CNRS, Directrice du Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (UMR 7318 CNRS - Aix-Marseille Université).

(**) Avocat, chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (UMR 7318 CNRS - Aix-Marseille Université).

(1) A. C. KISS / J. D. SICAULT, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement », *AFDI*, 1972, pp. 603-623. Le texte de la Déclaration est disponible sur le site Internet www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503&l=fr.

(2) Cf. S. DOUMBE-BILLE / A. C. KISS, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement », *AFDI*, 1992, pp. 823-843. Le texte des deux déclarations et d'Action 21 est disponible sur le site Internet www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm.

(3) Résolution 42/187 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

(4) Résolution 42/187 de l'AG des NU, 11 décembre 1987. Nous soulignons.

adoptées, l'une générale (la « Déclaration de Rio »), l'autre plus spécifique, consacrée aux forêts (5), ainsi qu'« Action 21 » (*Agenda 21* en anglais), un vaste programme d'action pour le XXI^e siècle. Deux conventions internationales y sont également adoptées ou ouvertes à la signature, l'une sur les changements climatiques, l'autre sur la diversité biologique. Une Commission du développement durable est établie en tant qu'organe subsidiaire du Conseil économique et social pour suivre la mise en œuvre d'Action 21.

En juin 1997, une session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU, dite Rio+5, est consacrée à l'évaluation des progrès accomplis depuis Rio ; l'Assemblée générale y adopte un « programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 ». Le constat est sombre. Dans la Déclaration adoptée à l'issue du Sommet, les chefs d'Etat et de gouvernement constatent « avec une profonde inquiétude que, pour ce qui est du développement durable, les perspectives d'ensemble sont plus sombres aujourd'hui qu'en 1992 » et s'engagent « à faire en sorte que le prochain examen d'ensemble de la mise en œuvre d'Action 21, en 2002, fasse apparaître davantage de progrès mesurables sur la voie du développement durable » (6). En décembre 2000, l'Assemblée générale s'en fait l'écho et, « profondément préoccupée de constater que [...] l'environnement et la base de ressources naturelles qui soutiennent la vie sur la planète continuent à se dégrader à un rythme alarmant », décide de convoquer une réunion « au sommet », consacrée à l'examen décennal des progrès réalisés depuis la CNUED. Le mandat est double : il s'agit de procéder à l'examen des progrès et « redonner vigueur à l'engagement mondial en faveur du développement durable », mais aussi de « recenser les réalisations et les domaines où des efforts supplémentaires sont nécessaires » (7). Le Sommet mondial pour le développement durable se tient à Johannesburg, en Afrique du Sud, en 2002 (8). La Déclaration politique adoptée à son issue du Sommet dresse à nouveau un constat pessimiste : « L'environnement mondial demeure fragile. L'appauvrissement de la diversité biologique se poursuit, les ressources halieutiques continuent de diminuer, la désertification progresse dans les terres naguère fertiles, les effets préjudiciables du changement climatique sont déjà évidents, les catastrophes naturelles sont de plus en plus fréquentes et dévastatrices, les pays en développement de plus en plus vulnérables, et la pollution de l'air, de l'eau et du milieu marin empêche des millions d'individus d'accéder à

(5) 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.

(6) Cf. doc. A/S-19/29, 27 juin 1997, § 6 (*Programme relatif...*, en annexe). Cette constatation trouve son origine dans le rapport du Secrétaire général *Evaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, E/CN.17/1997/2, 31 janv. 1997.

(7) Rés. A/RES/55/199, « Examen décennal des progrès accomplis dans la mise en œuvre des textes issus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement », 20 déc. 2000.

(8) S. MALJEAN-DUBOIS, « Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg : et au-delà ? », *AFDI*, 2002, pp. 592-623.

un niveau de vie correct » (9). Le Plan d'application, également adopté à l'occasion, ne marque pourtant pas d'avancée significative (10).

La Conférence « Rio+20 » est, quant à elle, convoquée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2009 (11), l'Assemblée faisant suite ici à une proposition de la Commission du développement durable en 2003 (12). Le contexte est morose. Les économies ont bien du mal à s'engager sur la voie d'un développement durable, tel que prôné depuis Rio, c'est-à-dire réellement équilibré entre ses trois piliers économique, environnemental et social. Depuis vingt ans, la croissance économique mondiale s'est accompagnée d'une surexploitation des ressources naturelles et d'une dégradation des milieux naturels, aggravées par des phénomènes globaux tels que le changement climatique. La plupart des pays industrialisés connaissent depuis 2008 une grave crise économique menaçant le maintien des acquis sociaux établis pendant la seconde moitié du XX^e siècle. Aujourd'hui, les scientifiques nous alertent encore plus précisément sur l'aggravation des détériorations environnementales. Notre biosphère mondiale serait à la veille d'une « *bascule abrupte et irréversible* », selon les auteurs d'un article paru dans les colonnes de *Nature* le 7 juin 2012 (13). Cette étude, cosignée par une vingtaine de chercheurs issus de plusieurs disciplines, appartenant à une quinzaine d'institutions scientifiques internationales, met en évidence l'imminence – c'est-à-dire, aux échelles de temps planétaires, d'ici à « quelques générations » – d'une transition brutale vers un état de la biosphère terrestre inconnu de l'*homo sapiens* depuis l'émergence de l'espèce, voilà quelque 200 000 ans. Si la transition vers une économie plus respectueuse de l'environnement ne se fait pas rapidement, « *les gouvernements devront assumer la responsabilité d'un niveau de dégradation et de répercussions sans précédent* », martèle Achim Steiner, le directeur du Programme des Nations Unies pour l'environnement (Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)), en présentant son rapport dit GEO5, *L'Avenir de l'environnement mondial* (14). En vingt ans, sur 90 objectifs de politiques environnementales listés par GEO5, seuls quatre ont enregistré « *des progrès significatifs* » : la disparition des molécules portant atteinte à la couche d'ozone, l'élimination du plomb dans les carburants, l'amélioration de l'accès des populations à une eau

(9) Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, A/CONF.199/L.6/Rev.2, 4 sept. 2002, § 13.

(10) Cf. Rés. 2, « Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable », A/CONF.199/20. La Déclaration et le Plan d'application ont été approuvés par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 57/253 du 20 décembre 2002, Sommet mondial pour le développement durable.

(11) Cf. rés. 64/236, 24 déc. 2009, Mise en œuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et des textes issus du Sommet mondial pour le développement durable, § 20 et suiv.

(12) Cf. Documents officiels du Conseil économique et social, 2003, Supplément n° 9 (E/2003/29), chap. I.

(13) S. FOUCARD, « La biosphère mondiale à la veille d'une crise "irréversible" », *Le Monde*, 7 juin 2012 ; A. D. BARNOSKY *et al.*, « Approaching a state shift in Earth's biosphere », *Nature*, vol. CDLXXXVI, 7 juin 2012, pp. 52-58.

(14) Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *Environment For The Future We Want. GEO5*, Nairobi, juin 2012, disponible sur le site Internet www.unep.org/french/geo/geo5.asp.

potable et la promotion de la recherche en matière de lutte contre la pollution marine (15).

Dans la résolution qui la convoque, l'Assemblée générale confère un triple objectif à la Conférence Rio+20 : « *susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable* », « *évaluer les progrès réalisés et les lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre des textes issus des grands sommets relatifs au développement durable* » et « *relever les défis qui se font jour* ». Elle prévoit que la Conférence sera axée sur deux thèmes : l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté et le cadre institutionnel du développement durable. Enfin, l'Assemblée générale décide que la Conférence « *donnera lieu à un document politique ciblé* ». En dépit de l'intensité d'un processus de négociation ayant même expérimenté certaines innovations, la Déclaration adoptée ne répond qu'imparfaitement aux objectifs fixés par l'Assemblée générale.

UN INTENSE PROCESSUS DE NÉGOCIATION

Les négociations ont pris la forme d'un processus intergouvernemental classique (« *Party driven* »), reposant sur un comité préparatoire (PrepCom). Etabli par la résolution de l'Assemblée générale de 2009, le PrepCom s'est réuni trois fois en 2010, 2011 et en juin 2012, quelques jours avant la tenue du Sommet à Rio. Il s'est appuyé sur les travaux de la Commission du Développement durable. Les Etats, comme le système des Nations Unies, ont été incités à entreprendre « *de façon efficace des activités préparatoires aux niveaux local, national, régional et international afin que des contributions de qualité soient disponibles [...] sans qu'il soit exercé de pression excessive sur les Etats membres* ». Le Secrétaire général jouera un rôle important à toutes les étapes. En juin 2010, il lance le « *High-level Panel on Global Sustainability (GSP)* » et met en place un « *Stakeholder Forum* » (16).

Le résultat des négociations commence à se dessiner plus clairement le 10 janvier 2012, lorsqu'un premier texte de négociation d'une vingtaine de pages, *draft zero*, intitulé déjà *The Future We Want*, est présenté par les coprésidents du PrepCom, Kim Sook (République de Corée) et John Ashe (Antigua et Barbada). Ce document comprend cinq parties : une vision (1), l'expression d'un renouvellement de l'engagement politique en faveur du développement durable (2), l'économie verte pour un développement durable (3), le cadre institutionnel pour un développement durable (4) et les thèmes transversaux (5). Sur la base de ce *draft zero*, un processus de

(15) Cf. le site Internet www.unep.org/geo/pdfs/geo5/Measuring_progress.pdf.

(16) Cf. en particulier, parmi les documents préparatoires, le rapport de synthèse (A/CONF.216/PC/8) établi à partir des réponses au questionnaire communiquées par les Etats membres, les grands groupes et les organismes des Nations Unies, qui analyse l'objectif de la Conférence, les progrès et les lacunes, et les nouveaux défis ainsi que les deux thèmes. Cf. aussi le rapport du Secrétaire général, *Objectif et thèmes de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable*, A /CONF.216/PC/7, 22 déc. 2010.

négociation est lancé dans lequel l'Union européenne et ses Etats membres s'impliquent activement.

Lors d'un premier échange de vues à New York à la fin janvier 2012, le *draft zero* est reconnu comme constituant une bonne base de négociation, bien que devant être rééquilibré du point de vue de son contenu et orienté davantage vers l'action. Après compilation des différentes propositions des parties, le document grossit alors de 20 à 200 pages. Le premier cycle de négociations informelles a lieu à New York du 19 au 23 mars 2012 sur cette base et est suivi d'une réunion formelle les 26 et 27 mars 2012 (3^e Intersessionnelle). Le second cycle de négociations informelles se tient à New York du 23 avril au 4 mai 2012. D'une manière générale, les négociations ne progressent pas beaucoup durant les deux premiers cycles de négociations informelles et de nombreux points de divergences apparaissent entre les parties. Il est alors décidé d'organiser une session additionnelle de négociation avant le 3^e PrepCom, qui a eu lieu du 29 mai au 2 juin à New York. En vue de faciliter les discussions, les coprésidents ont préparé le 22 mai un nouveau document de négociation comprenant de nouvelles suggestions de compromis. Les négociations débutent réellement lors de cette session, même si de nombreux points politiques sont encore discutés. Une nouvelle version du texte de négociations est publiée le 2 juin suite à cette session.

La troisième PrepCom se tient du 13 au 15 juin, sans permettre de progrès véritable, pour laisser la place aux *sandwich days*, au cours desquels l'ensemble des acteurs, au-delà des Etats, est amené à échanger de manière informelle sur toute une série de thèmes (17). Dans ce temps-là, le Brésil prend la main et propose, dans le cadre de négociations informelles parallèles aux *sandwich days*, un texte de compromis « à prendre ou à laisser » avant la Conférence elle-même, qui ne débute que le lendemain, le 20 juin. La conférence avalisera le texte brésilien, actant ainsi un consensus *a minima*.

La préparation et le déroulement de la Conférence sont marqués par une triple fracture : une fracture d'ordre politique, une fracture Nord/Sud et une autre transatlantique. L'Union européenne apparaît comme la principale demanderesse d'un niveau d'ambition environnemental élevé, accompagné d'objectifs chiffrés ; elle est ici très isolée : son ambition est parfois mal perçue, ne serait-ce qu'à cause de la confusion qu'elle entretient à propos de l'articulation de ces objectifs avec la thématique de l'économie verte, alors même qu'ils ne s'inscrivent pas seulement dans la sphère marchande. L'Union européenne négocie parfois maladroitement, expérimentant encore les nouvelles règles de représentation et de négociation prévues par le Traité de Lisbonne. Les Etats-Unis prônent un texte politique très court, non prescriptif, ne se référant pas aux conventions internationales de protection

(17) Cf. A. POWERS, « The Rio+20 process : forward movement for the environment? », *Transnational Environmental Law*, vol. I, n° 2, oct. 2012, p. 411.

de l'environnement ; ils rejettent l'adoption de tout nouveau traité, conduisant tout droit à la corbeille à papier plusieurs projets intéressants (comme l'initiative brésilienne en faveur d'une convention qui universaliserait la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement). Quant aux pays émergents, ils font bloc avec les pays en développement pour faire de la lutte contre la pauvreté la principale priorité, mais également refuser toute exigence susceptible de freiner leur développement et plus largement toute forme d'ingérence. Le Brésil, en tant que pays hôte, n'envisage pas un échec et s'investit efficacement dans la négociation politique, en s'affirmant comme un arbitre qui sait trancher. Enfin, se manifeste une troisième fracture, cette fois entre négociateurs et ONG, lesquelles, malgré le travail considérable réalisé pour préparer la négociation, se sont retrouvées totalement déconnectées de la négociation informelle qui a permis au Brésil de trouver un compromis, contrairement à ce qu'a pu déclarer Dilma Rousseff, la Présidente du Brésil, présidente à ce titre de la Conférence, selon laquelle Rio+20 aura été la conférence la plus participative que l'histoire ait connue, voire une « *expression mondiale de la démocratie* » (18).

« L'AVENIR QUE NOUS VOULONS »

UN DOCUMENT FINAL RELATIVEMENT DÉCEVANT

Le document final de la Conférence est intitulé « *L'avenir que nous voulons* » (19). Pas aussi « ciblé » que prévu, il contient 283 alinéas répartis sur 53 pages. Cela représente toutefois un effort sérieux de réduction, car son volume, initialement d'une vingtaine de pages, est monté comme nous l'avons rappelé *supra* jusqu'à plus de 200 pages durant les négociations (20).

La « vision commune »

Cette première section comprend treize alinéas. Son texte souligne avec force l'importance de la lutte contre la pauvreté, qualifiée de « *plus grand défi auquel le monde doit faire face aujourd'hui* ». Beaucoup des actions prévues par la déclaration doivent être envisagées à travers le prisme de la lutte contre la pauvreté « *préalable indispensable au développement durable* ». Au-delà, la Déclaration se réfère à de nombreux principes et objectifs qu'elle ne hiérarchise pas vraiment, donnant ici une impression quelque peu « fourre-tout » (croissance économique, résilience des écosystèmes, paix, droit à l'alimentation, égalité des sexes, non-discrimination, droits de l'homme, élimination de la faim, bonne

(18) « Résumé de la Conférence des Nations Unies pour le développement durable », *Bulletin des négociations de la terre*, vol. XXVII, n° 51, 25 juin 2012.

(19) A/CONF.216/L.1.

(20) « Résumé de la Conférence des Nations Unies pour le développement... », *op. cit.*

gouvernance, participation, etc.). Il est à noter que, parmi les éléments discutés, le droit à l'alimentation a été sauvegardé par ses promoteurs, de même que l'objectif de « *l'abandon des modes de consommation et de production non viables en faveur de modes durables* », mais pas le principe des responsabilités communes mais différenciées, qu'on retrouve toutefois à la section suivante.

Au final, la « vision commune », qui est quelque peu brouillée par ce vaste catalogue, n'est ni structurante ni même aspirationnelle en terme d'ambition. En réalité, le texte de la Déclaration « *n'offre pas, 40 ans après Stockholm, de vision sur la transition nécessaire de nos modèles économiques et sociaux qui prenne en compte les limites de notre planète* » (21). Il est en décalage avec son titre prometteur « L'avenir que nous voulons ».

Le renouvellement de l'engagement politique en faveur d'un développement durable

Contrairement aux conférences de Rio 1992 ou même de Stockholm, l'approche n'est pas – ou très peu – novatrice. Le texte de la Déclaration consiste ici essentiellement à réitérer certains principes et objectifs posés dans des documents antérieurs : la Déclaration de Stockholm, celle de Rio – dont le seul principe cité est celui... des responsabilités communes mais différenciées « *étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial* » –, Action 21, les documents adoptés à Johannesburg et lors d'un très grand nombre de grandes conférences onusiennes, y compris le Consensus de Monterrey (22) ou les Objectifs du millénaire (23), mais aussi les « trois conventions de Rio », comptant également comme un fruit de Rio la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, outre celles sur la diversité biologique ou les changements climatiques. Les engagements sont réaffirmés avec force : « *nous exhortons* », nous « *réaffirmons [...] notre détermination* », « *à s'acquitter pleinement de leurs engagements* », à prendre « *des mesures efficaces et concrètes* »...

La Déclaration dresse le constat de l'échec au moins relatif du concept de développement durable : « *Nous savons que, depuis 1992, l'intégration des trois dimensions du développement durable a progressé de manière inégale et a subi des revers* ». Le principe n'en est toutefois pas remis en cause. Il s'agit de combler les lacunes et faire face aux nouveaux défis, comme à l'impact des « *multiples crises financières, économiques, alimentaires et énergétiques* ». Il est aussi « *indispensable de redoubler d'efforts pour réaliser le développement durable et, notamment, pour éliminer la pauvreté et la faim*

(21) *La lettre de l'IDDRI*, n° 31, (« Rio+20 et après ? »), juil. 2012.

(22) Rés. 63/239, annexe.

(23) Cf. rés. 65/1.

ainsi que les maladies évitables ». La réitération est solennelle : « *Nous nous engageons à donner une nouvelle impulsion au partenariat mondial pour le développement durable que nous avons lancé à Rio de Janeiro en 1992. Nous sommes conscients de la nécessité d'imprimer un nouvel élan à l'action que nous menons ensemble pour assurer le développement durable, et nous nous engageons à travailler avec les grands groupes et d'autres parties prenantes afin de combler les lacunes de nos activités* ». Cependant, ce nouvel élan n'est pas concrétisé dans le reste de la déclaration par des actions ou des initiatives à la hauteur des enjeux ici mis en évidence.

Si cette section décrit le changement climatique comme une menace pour la viabilité et la survie des nations, le reste du document ne fait que reprendre le langage déjà adopté dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, notamment de la Plate-forme de Durban (24), les parties ayant voulu tenir à distance ce sujet de Rio+20. Beaucoup craignaient en effet que sa mise sur agenda ne soit source de blocage au regard de la difficulté des négociations climatiques elles-mêmes depuis Bali (2007) et jusqu'à la prochaine conférence de Doha (2012). Force est de reconnaître qu'il était dans le même temps difficile de discuter développement durable et économie verte, auxquels contribue nécessairement la transition vers une économie faiblement carbonée, sans mentionner les changements climatiques... Au final, ces derniers restent pourtant hors agenda puisqu'il est « *insisté* » « *par conséquent sur le fait que la lutte contre les changements climatiques exige de prendre d'urgence des mesures ambitieuses, conformément aux principes et dispositions de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* » (§ 25).

On retiendra néanmoins deux points dans cette section. Premièrement, la Déclaration reconnaît la nécessité d'adopter une stratégie mondiale pour les jeunes et l'emploi, fondée sur l'action menée par l'Organisation internationale du travail (OIT). De plus, elle reconnaît la nécessité d'utiliser d'autres indicateurs que le seul PIB, prônant l'adoption de « *mesures plus larges du progrès* », reposant sur « *des informations plus complètes* ». La Commission de statistique du Secrétariat des Nations Unies est priée de lancer un programme de travail dans ce domaine.

Sur le plan méthodologique, l'accent est placé sur une approche participative. Il est insisté particulièrement sur le rôle des « *grands groupes* » et la participation du secteur privé. Les « *partenariats public-privé* » sont vus comme un « *outil précieux* » pour contribuer au développement durable. Les Etats se déclarent « *favorables à la mise en place de cadres nationaux de réglementation et de politiques publiques qui permettent aux entreprises commerciales et industrielles d'adopter des initiatives en matière de développement durable, en tenant compte de leur responsabilité sociale. Nous*

(24) Cf. Décision I/CP.17, « *Création d'un groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée* », adoptée par la 17^e Conférence des parties lors de la Conférence de Durban, 10 déc. 2011 (FCCC/CP/2011/9/Add.1, p. 2).

lançons un appel au secteur privé afin qu'il mette en œuvre des pratiques responsables, telles que celles encouragées par le Pacte mondial des Nations Unies ». L'approche est ici incitative. A cet égard, on se souviendra que des partenariats similaires (dits engagements de type II) avaient déjà été proposés lors du Sommet de Johannesburg, mais ils n'avaient pas suscité un grand engouement et leur efficacité a été assez contestée, notamment dans le domaine de la gestion de l'eau.

L'économie verte

« *L'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté* » était l'un des deux principaux thèmes à l'ordre du jour en application de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU ayant convoqué la Conférence. Le thème était poussé par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dans la continuité des plans de relance verte consécutifs à la crise de 2008, et devait permettre de renouveler la vision globale (25). L'idée était de réorienter l'économie vers des investissements dans le capital naturel, afin d'en faire un atout économique essentiel, source de bénéfices pour l'ensemble de la population, notamment pour les plus pauvres, et non plus une contrainte, pour gérer plus durablement les ressources en tenant compte de leur qualité et de leurs quantités en réduisant l'empreinte écologique et carbone. Dès 2008, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) avait tenté de définir l'économie verte comme « *une économie qui entraîne une amélioration du bien-être et de l'équité sociale tout en réduisant considérablement les risques de pénuries écologiques* » (26).

Cependant, l'économie verte, étant apparue à tort ou à raison comme un concept forgé par le Nord pour « marchandiser » la nature et/ou imposer de nouvelles obligations et conditionnalités aux pays du Sud, a donné lieu à de vifs débats entre le Nord et le Sud. Le thème était si conflictuel lors des PrepCom qu'il a failli être rayé de la Déclaration finale. A l'arrivée, celle-là s'y réfère dans son point III. L'économie verte n'y est pas définie. Elle est certes reconnue comme une approche permettant de gérer plus durablement les ressources naturelles, mais ce n'est qu'une approche parmi d'autres, reposant sur une action volontaire des Etats. La déclaration n'annonce pas un changement de paradigme au niveau global ; elle encourage plutôt la mise en place d'une coalition des bonnes volontés pour développer l'économie verte de manière ascendante (« *bottom up* »). Sa réalisation est décrite comme « *un des moyens précieux dont nous disposons pour parvenir*

(25) *La Lettre de l'IDDRI, op. cit.* Cf. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), « Vers une économie verte : pour un développement durable et une éradication de la pauvreté. Synthèse à l'intention des décideurs », 2011, disponible sur le site Internet www.unep.org/greeneconomy.

(26) Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Rapport « Global green new deal – Environmentally-focused investment historic opportunity for 21st century prosperity and job generation », oct. 2008.

au développement durable », qui « *peut offrir des solutions pour l'élaboration des politiques sans pour autant constituer une réglementation rigide* » (!). Il lui est assigné un programme plus qu'ambitieux : elle « *devrait contribuer à l'élimination de la pauvreté et à la croissance économique durable, améliorer l'intégration sociale et le bien-être de l'humanité et créer des possibilités d'emploi et de travail décent pour tous, tout en préservant le bon fonctionnement des écosystèmes de la planète* ».

Toutefois, au-delà de la formule magique, le contenu de la déclaration ne présente guère de valeur ajoutée. Sous le nouvel habillage de l'économie verte pour le développement durable, la Déclaration relève là encore bien plus de la réitération que de la novation. Le paragraphe 57 en témoigne : « *Nous affirmons que les politiques de promotion d'une économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté devraient être conformes aux Principes de Rio, à l'Action 21 et au Plan de mise en œuvre de Johannesburg et s'en inspirer, et contribuer à la réalisation des objectifs de développement arrêtés au niveau international, dont ceux du Millénaire* ». Renforçant son caractère « fourre-tout », la déclaration se réfère aux plus vulnérables, aux pauvres, aux jeunes, aux femmes, aux milieux d'affaires et à l'industrie, aux coopératives, aux micro-entreprises, etc. Elle se présente comme un catalogue de bonnes intentions (« *nous invitons* », « *nous encourageons* ») qui ne comprend pas d'engagements précis, quantifiés, enserrés dans un calendrier dont on pourrait par la suite mesurer l'application. Au contraire, l'approche s'inscrit d'abord dans le cadre de politiques nationales – il est rappelé à de nombreuses reprises qu'il faut prendre en compte la spécificité des situations nationales – et se veut respectueuse des souverainetés nationales.

Destinée à donner un second souffle aux problématiques de développement durable, l'économie verte aura échoué à être un concept mobilisateur et dynamisant de ce point de vue. L'une des principales avancées n'est qu'esquissée : la définition d'objectifs de développement durable qui viendraient compléter les Objectifs du millénaire – dont certains présentent déjà une dimension environnementale – étant précisé qu'ils ne doivent pas les « *faire oublier* » (27). Ces objectifs devront notamment être « *concrets, précis et faciles à comprendre, en nombre limité, ambitieux, d'envergure mondiale* »... C'est précisément ce qui fait défaut à la Déclaration. Un groupe de travail va être mis en place...

Le renforcement du cadre institutionnel

Le « *Cadre institutionnel du développement durable* » était, avec l'économie verte, l'autre thème majeur à l'ordre du jour de la conférence.

(27) UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda, *Realizing the Future We Want for All. Report to the Secretary-General*, New York, juin 2012, 52 p., disponible sur le site Internet dev.un.org/millenniumgoals/beyond2015.shtml.

Se posait d'abord la question de l'avenir de la Commission du développement durable, créée par le Conseil économique et social, sur recommandation de l'Assemblée générale, à la suite de la Conférence de Rio. Cette Commission avait reçu pour mission de s'assurer du suivi efficace de la CNUED, d'impulser la coopération internationale et de rationaliser les capacités intergouvernementales en matière de prise de décision, ainsi que d'évaluer l'état d'avancement de l'application d'Action 21. Elle traite à chaque session de thèmes sectoriels (océans, forêts, etc.) et transversaux (participation du public, etc.), et analyse les actions entreprises par les pays. Cependant, cette Commission, dépendante du très politique Conseil économique et social (ECOSOC) dont elle n'est qu'un organe subsidiaire, ne pouvait prendre de décisions ayant une force juridique. Elle éprouvait des difficultés à établir un équilibre entre les trois dimensions du développement durable. Il en est résulté un faible intérêt et, partant, un faible niveau de représentation des pays, rendant difficile la réalisation du progrès sur un sujet aussi large que le développement durable.

La création, en 2005, du Conseil des droits de l'homme pour remplacer la Commission du même nom a influencé les travaux visant à réformer la gouvernance mondiale du développement durable. Parmi les deux options envisagées dans le *draft zero*, l'une d'elles consistait à créer un Conseil du développement durable, de même rang que le Conseil de sécurité des Nations Unies, ce qui aurait nécessité une modification de la Charte des Nations Unies. L'autre option sur la table était de réformer l'ECOSOC pour permettre un meilleur équilibre des trois dimensions du développement durable, par un renforcement de ses prérogatives et une meilleure coordination des agences spécialisées des Nations Unies. Au final, c'est une troisième option qui a été retenue : les parties se sont mises d'accord pour créer un Forum politique de haut niveau, dont la forme exacte et le fonctionnement restent encore à déterminer. Il prendra la place de la Commission du développement durable, sachant qu'il devrait débiter ses travaux à la 68^e Assemblée générale des Nations Unies.

La Conférence avait également à son agenda le sort du Programme des Nations Unies pour l'environnement (Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)). Créé en 1972, à la suite de la tenue de la Conférence de Stockholm, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) avait été conçu à l'origine comme un catalyseur devant stimuler l'action des autres institutions. L'Assemblée générale se déclarait alors consciente de la « *nécessité d'élaborer d'urgence, dans le cadre des organisations des Nations Unies, des arrangements institutionnels permanents pour la protection et l'amélioration de l'environnement* » (28). Or, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) n'est qu'un simple programme des Nations Unies. Il souffre de déficiences structurelles

(28) Rés/2997 (XXVII), « Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement ».

depuis sa création. De par son statut et ses moyens, il ne peut exercer une grande autorité, ni sur les Etats, ni sur les organisations internationales. Il ne dispose pas de pouvoirs de surveillance ni de sanction. A cela s'ajoute sa structure institutionnelle lourde et complexe, dont beaucoup d'Etats critiquent l'opacité et qui ne constitue pas un gage d'efficacité. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) devait sortir plus fort de Rio+20. Beaucoup espéraient même que la conférence déboucherait sur la création d'une organisation mondiale de l'environnement (OME), un projet porté par la France depuis plusieurs années avec plus ou moins de force selon les périodes et soutenu par plusieurs pays notamment africains. Une telle organisation, dont le poids et la marge de manœuvre seraient considérablement renforcés par rapport à la situation actuelle, ne résoudrait pourtant pas toutes les difficultés d'un coup de baguette magique. En effet, la « gouvernance internationale de l'environnement » est très décentralisée : c'est une donnée à prendre en compte dans toute réflexion sur le sujet, car nous ne pourrions guère revenir en arrière de ce point de vue. Qu'apporterait alors une OME ? Serait-elle en mesure de contrebalancer l'influence de l'OMC ? Tout dépendrait de la manière dont elle serait conçue. De nombreuses options sont possibles et cela ne va pas sans créer des malentendus entre les Etats. Au final, la Déclaration de Rio+20 ne reconnaît que la nécessité de renforcer le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), notamment pour permettre une participation universelle, mais aussi d'augmenter ses ressources financières *via* le budget régulier des Nations Unies. Les résultats immédiats de Rio+20 sont donc plus que limités : les décisions prises n'auront – au mieux – qu'une portée différée. En outre, il n'est pas prévu de conférer au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) les pouvoirs de surveillance et sanction qui lui font défaut.

Il n'est pas ajouté de pilier environnemental au Conseil économique et social. Il n'est pas non plus créé d'*ombudsman* des générations futures. Enfin, Rio+20 n'a pas non plus décidé de la création d'un tribunal international spécialisé dans les questions environnementales, que beaucoup appellent de leurs vœux. En réalité, force est de constater que les mécanismes juridictionnels de règlement des différends sont nombreux à l'échelle internationale. Les Etats peuvent avoir recours à la Cour internationale de Justice ; plusieurs conflits environnementaux sont d'ailleurs inscrits à son rôle. Ils peuvent aussi saisir le Tribunal international du droit de la mer ou avoir recours à des mécanismes d'arbitrage plus souples... C'est plutôt un mécanisme obligatoire de règlement des différends, que les Etats pourraient activer unilatéralement (comme au sein de l'Organisation mondiale du commerce), qui ferait défaut. Or, très peu d'Etats seraient prêts à l'accepter pour un nouveau tribunal international de l'environnement. Dans ces conditions, il n'est pas établi qu'un tel mécanisme possède une réelle valeur ajoutée, cela, alors même que la prolifération des juridictions internationales comporte des risques.

Les « avancées » de Rio+20 sur le plan institutionnel sont donc assez limitées. L'appel lancé par la déclaration en faveur de plus d'efficacité, de pragmatisme, de coordination et de transparence pour la gouvernance internationale de l'environnement risque donc fort de rester vain.

Le cadre d'action et de suivi

La section la plus longue du document – et là encore très fourre-tout – est consacrée au cadre d'action et de suivi. Cette section offre une version compilée ou encore, pourrait-on dire, consolidée d'un grand nombre d'engagements adoptés lors de grandes conférences onusiennes ou réunions internationales précédentes, dont certains sont chiffrés et enserrés dans un calendrier (tels les Objectifs du millénaire pour le développement fixés pour 2015 ou les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité adoptés par la Conférence des parties à la Convention à sa dixième réunion). Sont particulièrement à noter dans cet inventaire à la Prévert l'engagement à garantir à tous l'accès à des services énergétiques modernes et durables – sans date butoir –, celui en faveur du droit à l'eau potable et à l'assainissement – lequel doit être réalisé progressivement – ou encore – et en dépit d'un recul de dernière minute – le projet d'élaborer un instrument international dans le cadre de la Convention sur le droit de la mer, portant sur la question de la conservation et de l'exploitation durable de la diversité biologique marine dans les zones qui ne relèvent pas des juridictions nationales – décision relevant de l'Assemblée générale.

Sur le plan financier, Rio+20 ne donne lieu à aucun nouvel engagement. Souvent anciens, voire très anciens, les engagements précédents sont réitérés sans grande conviction tant ils rencontrent des difficultés de mise en œuvre (« *Nous considérons qu'il est primordial d'honorer tous les engagements concernant l'aide publique au développement, notamment ceux que de nombreux pays développés ont pris de consacrer 0,7 pour cent de leur produit national brut à l'aide publique au développement en faveur des pays en développement à l'horizon 2015, 0,15 pour cent à 0,20 pour cent du produit national brut étant destinés aux pays les moins avancés* »). Il est convenu de mettre en place un Comité intergouvernemental d'experts chargé d'élaborer un rapport sur les options possibles pour l'adoption, à terme, d'une véritable stratégie pour le financement du développement durable, mais aucun calendrier n'est fixé. Il faudra bien trouver de nouvelles sources, des financements innovants, s'appuyer sur les investissements privés, utiliser l'aide publique au développement pour lever des fonds privés... La problématique est la même dans le domaine des changements climatiques, pour lequel des engagements très ambitieux ont été pris dès la Conférence de Copenhague en 2009 mais peinent à se concrétiser.

Est soulignée aussi l'importance des transferts de technologie et du renforcement des capacités.

Enfin, un registre des engagements pris « *volontairement* » lors de la conférence ou tout au long de l'année par « *toutes les parties prenantes et leurs réseaux* » « *de mettre en œuvre des politiques, plans, programmes, projets et mesures concrets pour promouvoir le développement durable et l'élimination de la pauvreté* » doit être mis en place. Ce registre « *permettrait aussi d'accéder à d'autres registres d'engagements* » et « *devrait fournir des informations transparentes et accessibles au public concernant les engagements et être mis à jour régulièrement* ». Ce registre répond à une demande des Etats-Unis en faveur d'une approche de transparence et d'« *accountability* » plutôt que d'une approche contraignante pour assurer la conformité des engagements pris au niveau national, cela étant décidément « *dans l'air du temps* » (29).

* *

*

En termes juridiques, le résultat du Sommet Rio+20 n'est donc qu'une déclaration politique. Là n'est toutefois pas sa principale faiblesse car, bien que revêtant la même portée juridiquement *soft*, d'autres textes, à commencer par la Déclaration de Rio de 1992, ont eu une importante portée normative, révélant des – ou participant à la cristallisation de – normes coutumières, mais aussi orientant et influençant de nombreux instruments juridiques de droit national ou international. Or, que ce soit à l'échelle internationale ou nationale, les effets de la Déclaration de Rio+20 seront limités, car son apport substantiel est lui-même très limité, voire décevant au regard de la gravité des problèmes environnementaux auxquels nous faisons face en ce début de XXI^e siècle. Les maigres décisions n'ont qu'une portée différée et devront être concrétisées par... d'autres décisions à venir. Pour autant, la Conférence a échoué à fixer un agenda d'action global et ambitieux pour les vingt prochaines années.

Alors même que les enjeux symboliques et politiques dépassaient clairement les implications juridiques, les résultats sont ténus, même simplement évalués en termes cognitifs. De fait, ils ne sont guère en rapport avec l'ampleur des préparatifs d'une conférence qui aura donné lieu à une activité diplomatique intense. La conjoncture morose n'explique pas à elle seule ce décalage, qui s'inscrit plus largement dans une crise du multilatéralisme, identifiable également dans d'autres domaines (changements climatiques, panne du *round* de négociations de l'Organisation mondiale du commerce, etc.). Rio+20 aura donc souffert du « *mal des sommets* », pour reprendre une formule du Secrétaire général de l'ONU (30), mal d'autant plus vif ici que le développement durable, par l'ampleur du sujet, sa transversalité, sa complexité et la multitude des acteurs impliqués,

(29) S. MALJEAN-DUBOIS, « La portée des normes du droit international de l'environnement à l'égard des entreprises », *Journal du droit international*, n° 1/2012, pp. 93-114.

(30) « Renforcer l'ONU. Un programme pour aller plus loin dans le changement », Rapport du Secrétaire général, A/57/387, 9 sept. 2002.

rend très difficile de gouverner ou décider. Le modèle des grandes conférences onusiennes, avec un agenda très large, semble quelque peu à bout de souffle. Il serait sans doute préférable de conférer des ambitions plus limitées aux initiatives internationales (tel secteur, tel domaine)... pour pouvoir les atteindre ou ne serait-ce que s'en approcher quelque peu. A réfléchir dans la perspective de Rio+30...

