

# JOHANNESBURG LE RETOUR AU REALISME COMMERCIAL

Catherine Aubertin •

**E**n 1992 s'est tenu à Rio, sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Sommet de la Terre qui devait jeter les bases d'une grande réconciliation entre les intérêts du développement, de l'environnement et du bien-être social. Cette réconciliation portait un nom : le développement durable. Le rapport Brundtland avait officiellement consacré le terme en 1987. A travers la notion d'équité intergénérationnelle, la justice sociale et l'environnement devaient reprendre leur place face à une croissance économique porteuse d'inégalités et de dommages irréversibles pour les écosystèmes et les ressources naturelles. La notion, initialement d'ordre moral, de durabilité devait profiter d'abord aux populations et reposer sur la coopération entre pays, sur une décentralisation des décisions et sur l'organisation d'accords internationaux.

Du 26 août au 4 septembre 2002, à des dates soigneusement choisies pour ne pas célébrer l'anniversaire des attentats du 11 septembre 2001, se tient, à Johannesburg, non pas un nouveau Sommet de la Terre, mais le Sommet mondial pour le développement durable. Dix ans après, à la lumière de ce changement d'appellation, peut-on avancer que le développement durable s'est imposé comme solution aux excès de la

Catherine Aubertin est directrice de recherche à l'Institut français pour le développement (IRD, ex-ORSTOM).

croissance et aux problèmes de la planète ? La question ne sera pas posée à Johannesburg et il est à craindre qu'il n'y ait guère de réflexion sur le bilan de ce développement durable. Le Sommet a en effet pour mandat d'accélérer la mise en œuvre dudit développement durable tel qu'il a pu être défini dans les multiples (2 500 !) recommandations de l'Agenda 21 et dans les articles des conventions internationales d'environnement, essentiellement la Convention cadre sur la diversité biologique et la Convention sur le changement climatique.

Il ne s'agit donc plus d'imaginer des solutions techniques ou scientifiques originales pour mieux assurer la conservation et la gestion des ressources naturelles et des écosystèmes, comme cela avait été le cas à Rio. La question à l'ordre du jour est de savoir comment, par quels mécanismes, atteindre ce développement durable. Les résultats attendus concernent la fixation d'objectifs concrets et chiffrés ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre. La tenue du Sommet marque la fin de la période utopique de l'invention d'un développement durable. Il s'agit maintenant de revenir aux réalités.

### Quel bilan dix ans après Rio ?

Il est difficile de se réjouir de l'état de la planète 10 ans après Rio<sup>1</sup>. Les documents préparatoires officiels à la conférence de Johannesburg notent que 15 millions d'hectares de forêts tropicales disparaissent chaque année<sup>2</sup>, alors que l'érosion transforme 6 autres millions d'hectares en désert. Un quart des mammifères devrait avoir disparu dans 30 ans. D'après l'OCDE<sup>3</sup>, d'ici 2020, les gaz à effet de serre connaîtront une progression d'un tiers et les pays de l'OCDE consommeront 35 % d'énergie supplémentaire. La réalisation des objectifs de Kyoto (réduction des émissions de 5 % entre 1990 et 2008) devrait ainsi en toute logique être dénoncée comme une utopie.

Il est désormais prouvé que l'intensification des activités économiques se traduit par des pressions de plus en plus fortes sur l'environnement. Si en général, la consommation de ressources a une tendance nette à diminuer par rapport au PIB, grâce aux efforts de meilleure utilisation des ressources naturelles et de maîtrise de l'énergie, l'intensité d'utilisation augmente en valeur absolue. Les modes de production sont en effet plus économes en ressources, mais le volume de production et d'échanges ne

cesse de croître. Cela est bien perçu en France par l'IFEN<sup>4</sup> qui montre clairement que les atteintes à l'environnement ont repris avec la croissance économique. Dans le monde, de 1970 à 1998, les exportations mondiales de biens et services, mesurées en dollars courants, ont été multipliées par 17, l'investissement direct étranger par 45 et le PIB mondial a été multiplié par 10<sup>5</sup>. L'OCDE prévoit une augmentation de 90 % des exportations mondiales entre 1995 et 2020. Quelles mesures pourraient donc infléchir la courbe de consommation et s'opposer à la mondialisation des échanges aujourd'hui considérée par l'OCDE elle-même, institution pourtant peu suspecte de positions antimondialistes, comme principale source potentielle de pression environnementale ?

Enfin, le troisième pilier du développement durable, la justice sociale, n'enregistre aucune amélioration : 20 % de la population accaparent 80 % des richesses. La moitié de la population des pays les moins avancés (PMA) vit dans une extrême pauvreté avec moins de 1 dollar par jour, 65 % dans les PMA africains. Le fossé entre le Nord et le Sud s'accroît. Des identités se forment et des oppositions se durcissent entre un G 8 riche et industrialisé, disposant des pouvoirs économiques politiques et militaires et un G 77 qui réunit plus de 130 pays se considérant exploités et dominés. En 1960, le revenu moyen par habitant dans les 20 pays les plus riches du monde était 16 fois supérieur à celui des PMA exportateurs de produits de base hors combustibles. En 1999, il était 35 fois plus élevé. Quand s'est tenue la première Conférence sur l'environnement à Stockholm, il y a 30 ans, la population mondiale ne dépassait pas 4 milliards de personnes ; lors de la conférence de Johannesburg, elle dépassera 6 milliards et le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans les PMA aura plus que doublé, passant de 138 millions d'individus à 307 millions<sup>6</sup>.

### Dix ans de frustrations

Les conventions internationales d'environnement ont été conçues pour que tous les pays signataires partagent à la fois les efforts et les bénéfices de la conservation des biens et services fournis par la biosphère. Elles devaient, selon le principe d'une responsabilité partagée mais différenciée, contribuer à rétablir la justice en faisant reconnaître par les pays industrialisés leurs responsabilités initiales dans la dégradation de

1 Worldwatch Institute, *State of the World*, Ed. Norton, 2001.

2 FAO, *Situation des forêts du monde*, Food and Agriculture Organization, Rome, 2001.

3 OCDE, *Les perspectives de l'environnement de l'OCDE*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 2001.

4 IFEN, *L'environnement en France*, La Découverte-Institut français de l'environnement, Paris-Orléans, 2002.

5 OCDE, *op. cit.*

6 CNUCED, *Les pays les moins avancés*, Rapport 2002, UNCTAD/LDC/2002.

l'environnement. Les pays du Sud étaient en droit d'attendre des compensations et devaient trouver leur intérêt à préserver leurs ressources naturelles. Il semble que les applications de ces conventions aient surtout œuvré dans le sens d'un accroissement des tensions entre pays riches et pays pauvres.

### **Droits de propriété sur la biodiversité : un marché de dupes**

Bien que localisée et demandant une gestion de proximité, la biodiversité satisfait les besoins de l'activité humaine dans son ensemble. L'activité humaine s'inscrit en effet dans le fonctionnement des écosystèmes et se subordonne à ses exigences. Comme il n'y a pas de lien direct entre la préservation des éléments de la biodiversité et leurs utilisations, les usagers ne peuvent rémunérer directement les fournisseurs de biodiversité — qui sont également des usagers — pour leurs actions de préservation. Il est alors nécessaire d'impliquer une communauté plus large dans la prise en charge financière de cette gestion<sup>7</sup>. La Convention sur la diversité biologique a cependant choisi de reconnaître la souveraineté des Etats sur leurs ressources, sans pour autant prévoir un financement de type obligatoire conséquent qui leur aurait permis d'assumer cette responsabilité. Chaque Etat est donc propriétaire de ses ressources et maître de sa propre politique. La protection de la biodiversité peut alors être vue par les pays du Sud comme une servitude imposée sans contrepartie, comme une contrainte à leur développement. Sans contribution financière, sans reconnaissance de la dette écologique, les Etats riches en biodiversité font valoir que la protection de la biodiversité répond davantage aux préoccupations des pays industrialisés qu'à un besoin de l'humanité dans son ensemble. Eviter l'achoppement sur la question de la souveraineté est ainsi devenu une figure imposée des négociations.

Pour permettre cependant aux pays de financer la conservation, la Convention sur la diversité biologique avait postulé que le « *partage juste et équitable des bénéfices tirés de la biodiversité* » pouvait être obtenu grâce à des contrats bilatéraux de bioprospection conclus entre les pays du Sud, riches en biodiversité, et des entreprises du Nord, riches en technologie et supposées avides d'accès aux ressources génétiques. Au sortir de Rio et de la signature de la Convention sur la diversité biologique, le problème de l'érosion de la biodiversité a en effet connu de

<sup>7</sup> P. Calame (dir.), *Les principes de la gouvernance au 21ème siècle*, Fondation Charles Léopold Mayer, sept. 2001, <http://www.aliance21.org/fr>.

nouvelles traductions en termes économiques. Du fait de la convergence d'intérêts sur les gènes et de la promotion d'un nouveau référentiel où l'économie occupe une place dominante, la biodiversité est devenue un ensemble de biens marchands susceptibles d'appropriation, c'est-à-dire une catégorie usuelle de la science économique. La biodiversité semble se réduire aux seules « ressources » génétiques. Toute référence à la notion de patrimoine mondial de l'humanité a disparu, au même titre que la remise en cause de la poursuite de la croissance économique<sup>8</sup>.

Au début des années 90, les biotechnologies contribuent alors à changer le statut du monde vivant et deviennent des vedettes de la « nouvelle économie ». Dès lors, les gènes ne vont plus être considérés en relation aux êtres vivants qui les portent et *a fortiori* en relation à l'histoire et au travail des hommes qui ont sélectionné et amélioré leurs combinaisons au sein d'une espèce. Ils sont devenus une matière première pour l'industrie, source potentielle de nouvelles plantes et de médicaments. Le droit s'adapte à cette évolution technique en ne faisant plus cas du caractère vivant de l'innovation ni des conséquences éventuelles d'une restriction à la libre circulation des ressources génétiques.

Pour organiser le transfert de technologie, pour reconnaître le travail de conservation des populations autochtones et pour permettre le partage « juste et équitable » des avantages tirés de la biodiversité, la Convention a donc demandé aux pays du Sud de se doter d'un système de droits sur les ressources génétiques. Cette reconnaissance des droits de propriété, préalable à la création de marchés, a ainsi permis de trouver un compromis où les brevets, issus du monde industriel, sont présentés comme l'équivalent de droits reconnus aux pays du Sud et aux populations détentrices de savoirs, mêlant droits socio-économiques et droits de propriété collectifs.

Mais comment les pays en développement peuvent-ils tirer bénéfice de cette situation et entrer dans la logique des droits de propriété sur leurs ressources ? Il faudrait pour cela qu'ils déposent des brevets, ou un autre type de protection juridique, sur une plante, une molécule ou un savoir, qu'ils puissent défendre ces protections, signer des accords de bioprospection, faire reconnaître des droits sur des plantes cultivées et sélectionnées par des populations « indigènes ». Le combat n'est pas égal et les histoires de biopiraterie se multiplient avec des mobilisations toujours plus grandes d'ONG. Le scénario en est simple : des chercheurs d'une université, généralement américaine, prélèvent des échantillons de végétaux dans un pays du Sud, isolent un gène aux propriétés

<sup>8</sup> C. Aubertin et F.-D. Vivien, *Les enjeux de la biodiversité*, Economica, Coll. Poche Environnement, Paris, 1998.

particulières connues depuis « des générations » par les populations locales et vendent le brevet à une firme multinationale pharmaceutique ou agrochimique censée en tirer des revenus illimités et monopolistiques : le neem indien, le quinoa, le riz basmati, les haricots Enola du Mexique, figurent parmi les exemples les plus célèbres. S'élèvent alors les protestations d'ONG indigénistes et des gouvernements du Sud qui mènent campagne pour l'annulation du brevet ou des termes des contrats de bioprospection. La morale, le droit des peuples sur leurs ressources et leurs savoirs sont alors invoqués. Mais pour un brevet sur le quinoa reconnu et restitué aux « populations boliviennes », combien de procès n'ont pas eu lieu et combien sont restés sans issue ? Ces problèmes de droits sont directement liés à l'équilibre des relations Nord-Sud et constituent une pièce maîtresse des préparatifs du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg. Il est à craindre qu'ils ne constituent aujourd'hui les termes d'un marché de dupes.

Tout se passe en effet comme si les intérêts industriels avaient abandonné la Convention sur la diversité biologique comme espace de débat. Il est vrai que depuis Rio, où la reconnaissance des droits de propriété sur le vivant a été acquise, la volonté des industriels est désormais de trouver des débouchés, d'ouvrir des marchés pour leurs innovations. Les vrais enjeux se situent alors à l'OMC où les pays leaders en biotechnologie cherchent à assurer leur suprématie en liant les droits de propriété intellectuelle aux accords de commerce internationaux.

Par ailleurs, en dix ans, les avancées de la génomique ont changé la compréhension et la définition des ressources génétiques. Les récents développements industriels ne militent plus directement pour la conservation de la biodiversité. « Les plantes inconnues pour des usages inconnus » qui avaient fait rêver à Rio ne sont plus autant invoquées. Plusieurs raisons peuvent être avancées.

Sans doute beaucoup de plantes sont-elles maintenant répertoriées et disponibles dans des banques de gènes, leurs principes actifs synthétisés, sans qu'il soit besoin d'entreprendre de nouvelles prospections. Mais surtout, les recherches et les enjeux économiques portent maintenant sur les produits issus de la manipulation du génome. Les secteurs de la médecine et de la pharmacie s'orientent vers la thérapie génique en recherchant dans les gènes le moyen de prévenir ou de guérir les maladies. Les pharmacologues s'interrogent sur la différence quantitative entre diversité fonctionnelle et diversité biologique, faisant remarquer que l'on n'a pas besoin des millions de molécules de la diversité

biologique pour atteindre les 600 cibles thérapeutiques identifiées<sup>9</sup>. Autrement dit, pour ces scientifiques, il n'y a aucune raison que la molécule recherchée pour soigner une maladie précise n'existe qu'en un seul exemplaire au fond d'une forêt tropicale. La recherche se porte maintenant sur la compréhension des mécanismes et ne privilégie pas l'originalité d'une molécule. Les nouveaux savoirs sur les gènes font que l'on ne travaille plus sur un gène en relation mécanique avec une fonction, mais sur des groupes de gènes, sur des séquences d'informations. Les conditions de la valorisation économique, dont la brevetabilité, tendent désormais à porter sur la protection de banques de données informatisées et non plus sur le support physique de l'information, plante ou molécule. Dans ces conditions, les plantes, les molécules et les droits d'accès offerts par les pays du Sud ne sont guère susceptibles de provoquer des surenchères de demande parmi les laboratoires pharmaceutiques.

On peut alors s'étonner de l'importance paradoxale qu'a pris la diversité culturelle telle que définie dans l'article 8j de la Convention sur la diversité biologique. Cet article a soulevé beaucoup d'espoir. Il présente la reconnaissance du droit des communautés et des peuples sur leurs ressources comme un pendant à la reconnaissance du droit des brevets, comme si ces droits appartenaient au même univers juridique et symbolique. Depuis 1996, cet article est à l'ordre du jour de toutes les réunions de la Convention et a justifié la création d'un groupe de travail permanent. Il était indispensable de reconnaître les savoirs naturalistes locaux pour mieux gérer la biodiversité, mais qui est en mesure et en droit de les ériger comme tels et comment peuvent-ils devenir une marchandise ? Les modalités d'application restent ouvertes et peu de lois sur l'accès aux ressources génétiques et sur le partage des avantages ont été formulées après l'injonction de l'OMC de trouver des systèmes de protection *sui generis*. Fallait-il pour autant que ce soit l'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) qui se penche sur la question ? L'impression domine que l'important est de défendre des droits monnayables plutôt que les pratiques et les savoirs eux-mêmes.

Peu à peu, au cours des négociations, ces savoirs sont passés du statut d'outils de gestion à celui d'objets de conservation et de patrimoine<sup>10</sup>. Pourtant, si les savoirs et les pratiques sont indissociables de l'identité

9 M. Tulp et L. Bohlin, « Functional versus chemical biodiversity : is biodiversity important for drug discovery ? », *Trends in Pharmacological Sciences*, vol. 23, n° 5, 2002, p. 225-231.

10 M.-C. Cormier-Salem, D. Juhé-Beaulaton, J. Boutrais et B. Roussel, *Patrimonialiser la nature tropicale*, IRD Editions, Paris, 2002.

d'une société, ils ne sont en aucun cas figés. L'exigence de double conservation, conservation culturelle et conservation de la diversité naturelle, s'impose cependant comme un dogme et tend à soumettre les acteurs locaux aux représentations issues de la pensée globale d'acteurs extérieurs, imposant des contraintes supplémentaires à leurs activités<sup>11</sup>. Par ailleurs, on peut se poser la question de savoir ce que deviendront les populations dont le marché estimera qu'elles n'ont rien à vendre ? Fortement marquées par l'activisme de certains Amérindiens, les discussions autour de l'article 8j prennent la forme de revendications identitaires autour de l'autochtonie, voire de l'autodétermination, ce qui n'est pas sans remettre en cause bien des constitutions nationales. Ces revendications identitaires, territoriales et politiques se mêlent à une volonté de partager les compétences pour une gestion mondiale de la biodiversité, mais également à une volonté d'expression des peuples qui n'ont pas accès à la parole.

Dans ce contexte économique et scientifique, l'article 8j et les négociations sur l'application du principe d'information et de consentement préalables font figure de combat d'arrière-garde, voire de diversion, qui créent d'énormes frustrations et exaspérations dans les pays du Sud. Cela d'autant plus que les intérêts des Etats peuvent fort bien ne pas aller de pair avec ceux des communautés autochtones ou des paysans marginaux concernés. Malgré de réelles avancées dans les négociations pour la mise en place des conditions de rémunération des populations, il est peu probable que les contrats de prospection puissent donner lieu à des rétributions satisfaisantes pour la conservation de la biodiversité et pour le travail des populations. Il semble que cette question des droits de propriété soit désormais le prétexte à d'improbables procès dont le principal moteur est finalement l'échange inégal entre le Nord et le Sud.

### **Climat et puits de carbone : des opportunités réservées au Nord**

En ce qui concerne les éventuelles retombées de la Convention sur le changement climatique qui, contrairement à la Convention sur la diversité biologique, dispose de financement sur fonds obligatoires, la situation n'est guère meilleure et contribue également à nourrir les

frustrations. L'accès aux financements pour la lutte contre l'effet de serre ne semble pas non plus assuré pour les pays du Sud. Ce sont les entreprises des pays du Nord qui, responsables de la mauvaise gestion des ressources énergétiques et plus gros consommateurs et pollueurs, bénéficient des avantages fiscaux et des subventions pour la reconversion de leurs systèmes énergétiques vers des systèmes de production plus propres.

Pour éviter d'aborder de front la nécessité de modifier le mode de consommation énergétique des pays riches, les négociations sur le changement climatique ont imaginé des mécanismes de flexibilité : marché de permis d'émission, mise en œuvre conjointe et mécanisme de développement propre (MDP). Les pays du Sud participent peu au marché des permis d'émission de gaz à effet de serre, les engagements de réduction des émissions concernant uniquement les pays industrialisés. Depuis le protocole de Kyoto (1997), pour respecter leurs engagements, les opérateurs du Nord peuvent par la « mise en œuvre conjointe », moderniser les infrastructures de pays moins avancés technologiquement, en général des pays de l'Est, et gagner ainsi des certificats de réduction d'émission. Il n'y a guère qu'avec la mise en place du MDP qui se différencie de la mise en œuvre conjointe par la référence explicite au développement, que le Sud peut espérer obtenir une contrepartie. Le MDP est présenté comme un moyen d'intéresser les pays du Sud à la lutte contre l'effet de serre. Il s'agit d'un transfert de fonds et de technologie pour aider au développement, à caractère énergétique, du pays hôte, et non plus simplement d'un moyen de remplir à moindre coût des engagements de réductions d'émission. Cependant, le protocole de Kyoto ne précisait pas quelles étaient les activités éligibles et il a fallu attendre la conférence des parties de Bonn en juillet 2001. Les conditions sont en revanche précisées : il faut qu'il y ait une additionnalité environnementale, une additionnalité économique, une contribution effective au développement, et que le projet ne conduise pas à une augmentation des dommages dans un autre espace. On comprend vite plusieurs choses. Les pays en développement tireraient bien peu de bénéfices du mécanisme de développement propre qui serait restreint à des infrastructures énergétiques et qui n'inclurait pas les puits de carbone, c'est-à-dire le maintien d'une couverture forestière. Or, le jeu semble, là aussi, faussé. La question des puits de carbone forestier est fortement débattue : les forêts tropicales auraient un bilan de piégeage de carbone presque nul, contrairement aux forêts boréales ! Ce serait donc les pays du Nord qui devraient en toute logique être rétribués pour la

11 D. Dumoulin, « Mexico-Washington-Lacanja Chansayab : quels rôles pour les ONGE dans la légitimation des savoirs locaux sur la biodiversité », Communication au séminaire PEVS *Les ONG dans le champ de la biodiversité*, 27-28 mai 2002, multigr.

capacité de leurs forêts à piéger le carbone. Si le projet doit être additionnel, comment inclure les activités de conservation, comment faire rétribuer le maintien des forêts comme réservoir de carbone, le choix de l'agroforêt contre la monoculture intensive et la déforestation<sup>12</sup> ?

La question ne se pose plus depuis que les accords de Bonn ont explicitement exclu la conservation du MDP pour ne retenir que les boisements nouveaux et les reboisements. On notera que ces activités sont directement liées à l'utilisation des terres et déterminent la situation alimentaire. Enfin, on peut craindre que ces MDP ne deviennent des substituts de l'aide publique au développement et ne la conditionnent encore davantage.

Alors que la prise en compte des menaces sur l'environnement aurait dû donner des avantages comparatifs certains aux pays du Sud, pollueurs de fraîche date, riches en forêts et en biodiversité, en pratiques et savoirs respectueux de l'environnement, parce qu'ayant échappé en partie au productivisme, on s'aperçoit qu'il n'en est rien. La biopiraterie et les dépôts de brevets par le Nord sur des gènes du Sud continuent sans que les contrats de bioprospection ne soient en mesure de contribuer à la rémunération des populations et à la conservation de l'environnement. Les politiques en faveur de la stabilisation des gaz à effet de serre, grâce aux mécanismes de flexibilité, ne sont récompensées que pour les entreprises du Nord et sont non-éligibles au Sud. Si l'on se plaît à présenter les pays du Sud comme les gardiens de la biodiversité et de la bonne santé atmosphérique de la planète, ceux-ci n'en reçoivent guère d'avantages, mais en subissent fortement les contraintes pour leur développement. On notera également que, d'un strict point de vue environnemental, les mesures que nous avons présentées ici pour lutter contre l'érosion de la biodiversité et contre l'effet de serre ne sont guère convaincantes. En aucun cas les contrats de bioprospection ne pourront financer à eux seuls la protection de toute la biodiversité et les mécanismes de flexibilité peuvent être analysés comme autant d'échappatoires pour ne pas remettre en cause le mode de vie occidental basé sur une énergie à bon marché.

### La préparation de Johannesburg

Si la préparation du Sommet s'est effectuée dans la précipitation (en France, les ONG ont commencé à se mobiliser en juin 2001, les

12 A. Karsenty, (à paraître), « Du bon usage des puits de carbone. Le potentiel des activités forestières dans le cadre des mécanismes de développement propre ».

ministères ont suivi six mois plus tard), les principales orientations du rapport qui sera présenté par le responsable du PNUE<sup>13</sup> étaient déjà affirmées tout au long des cycles des divers réunions internationales précédentes.

Il faut tout d'abord rappeler la montée en puissance des intérêts commerciaux. L'Organisation mondiale du Commerce (OMC) qui a succédé au GATT en 1995, compte 134 Etats membres. Elle a désormais son propre organisme de règlements des différends qui dispose d'un choix de sanctions. A sa création, un accord est immédiatement adopté qui régit les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) et qui demande aux Etats de mettre en place un système de protection des variétés végétales soit par des brevets, soit par des droits *sui generis* à définir, soit par une combinaison des deux. Cet accord généralise les brevets d'une durée minimale de 20 ans à tous les secteurs biotechnologiques comme pharmaceutiques. L'accord ADPIC impose une politique de propriété intellectuelle calquée sur celle des pays industrialisés.

La conférence de l'OMC qui s'est déroulée à Doha en novembre 2001, donc après les attentats du 11 septembre, réaffirme les principes de l'économie libérale et les bienfaits du commerce international. La négociation se focalise sur la reconnaissance par l'OMC des acquis des autres conventions internationales. Si une avancée sociale sur les brevets peut être notée — il est admis que les pays du Sud peuvent avoir accès aux procédés de fabrication afin de mettre des médicaments à portée de leurs malades : cette clause de « santé publique » reconnaît que les médicaments ne sont pas des produits industriels comme les autres —, l'accord final introduit une sérieuse réserve : la prise en compte de contraintes environnementales qui pourraient l'emporter sur les règles de l'OMC ne s'appliquera qu'aux pays signataires desdites conventions. Cela n'est pas précisément un encouragement à ratifier les conventions environnementales, ainsi porteuses de contraintes discriminantes et favorisant les pays non engagés dans une démarche de protection de l'environnement.

La conférence des Nations unies sur le financement du développement, tenue à Monterrey en mars 2002, n'a pas débattu de la nature du développement dont il était question, ni des raisons des besoins de financement, ni du bien fondé de la dette du tiers-monde. La conception du développement retenue ici se confond avec la croissance obtenue

13 Commission on Sustainable Development, *Chairman's Text for Negotiation*, Preparatory Committee for the World Summit for Sustainable Development, Advance Unedited Text, 9 mai 2002.

grâce à la libéralisation du commerce, à une politique d'exportation accrue et à une bonne gouvernance des Etats, « *chaque Etat étant responsable de son propre développement* ». Que les pays du Nord, pour des raisons historiques et morales (industrialisation précoce, colonisation,...) aient des responsabilités vis-à-vis des pays du Sud est une position — pourtant encore défendue au Sommet de Cancun en 1981 et à la veille du Sommet de Rio — totalement oubliée.

En termes réels, les versements nets d'aide publique au développement par habitant aux PMA ont chuté de 46 % entre 1990 et 2000<sup>14</sup>. Le pourcentage du PNB qui devrait être consacré à l'aide publique au développement reste fixé à un objectif de 0,7 %, mais seule l'Europe s'est donnée une échéance et portera son aide à 0,39 % en 2006. Une somme de 30 milliards de dollars a cependant été dégagée pour aider au développement des pays qui feront montre de bonne gouvernance et qui se conformeront strictement aux règles du libre-échange. Il est tentant de comparer cette somme à ce que versent les Etats-Unis pour soutenir leur propre agriculture.

Le *Farm Bill* (mai 2002) prévoit une augmentation des subventions de 70 % sur 10 ans. L'aide aux agriculteurs américains totalisera donc 191 milliards de dollars sur les 10 prochaines années. La déclaration de Monterrey ne fait pas mention des avancées d'autres conférences des Nations Unies concernant le respect de la nature et la lutte contre la pauvreté, cette dernière pourtant largement invoquée par la Banque mondiale. Il encourage le partenariat négocié — l'aide privée sous contrat bilatéral en quelque sorte —, modalité déjà retenue pour la valorisation de la biodiversité dans les opérations de bioprospection, pour la mise en œuvre conjointe et pour le mécanisme de développement propre.

La dernière conférence préparatoire à Johannesburg, tenue à Bali en juin 2002, comme les récentes conférences des parties de la Convention sur la diversité biologique tenue à La Haye et de la Convention sur le changement climatique tenue à Bonn, vont dans le sens du même consensus. Y est réaffirmé que la croissance économique, grâce à l'industrialisation, à la rationalité productiviste, aux prêts et à la libéralisation des échanges, doit permettre de sortir les pays du Sud du sous-développement. Toutes ces conférences laissent se dessiner les grands points de blocage qui empêchent d'arriver à un autre consensus.

Le Sommet de Johannesburg a pour mandat de mettre en place les

moyens de réalisation des objectifs du développement durable. Ces moyens impliquent à la fois un accord sur leurs définitions concrètes, sur leurs calendriers d'application et sur leurs modalités de financement. A l'ouverture du Sommet, on ne peut qu'être sceptique devant la réalisation de ces objectifs tant les positions des uns et des autres sont arrêtées.

### **Les blocs se figent**

Les dernières conférences préparatoires au Sommet ont fait apparaître deux grands blocs de pays, qui construisent leur identité sur une dichotomie Nord-Sud, et dont l'affirmation des intérêts va à l'encontre de toute avancée dans la négociation. D'un côté, on trouve sans surprise les grands pays industrialisés, les Etats-Unis bien sûr, mais aussi le Canada et l'Australie, qui refusent tout engagement contraignant qui pourrait avoir des répercussions sur leur logique commerciale libre-échangiste, et qui affichent en particulier une méfiance devant le principe de précaution, interprété comme une clause déloyale pour refuser l'importation de leurs produits. D'un autre côté, on trouve une bonne partie des pays du G 77, le groupe des pays les plus pauvres, qui revendiquent leur souveraineté sur les ressources, telle que définie dans la Convention sur la diversité biologique. Cette souveraineté passe par l'affirmation de leurs particularités culturelles pour refuser des clauses concernant par exemple les droits de l'homme, le statut de la femme ou le contrôle de la croissance démographique. Elle s'exprime essentiellement en ce qui concerne le droit au développement par l'exploitation des ressources naturelles, y compris les sources d'énergie fossile, pétrole et charbon, et la construction de grandes infrastructures. Ces deux parties se rejoignent donc pour rejeter toute contrainte environnementale susceptible de freiner leur développement et leur accès aux échanges commerciaux, au point où l'on peut se demander comment la scène des négociations trouve encore sa justification puisqu'on n'y parle plus d'environnement. Un deuxième obstacle réside dans le fait qu'il n'y a aucun moyen financier disponible, c'est-à-dire aucune volonté politique des Etats qui pourraient financer à s'engager ; et aucun intérêt à participer à des négociations où rien de ne sera accordé, pour des Etats qui attendent des compensations financières.

Un troisième obstacle est constitué par la position particulière de l'administration américaine. Les événements du 11 septembre 2001 placent ce Sommet sous la menace du terrorisme. C'est au regard de l'exacerbation des antagonismes Nord-Sud qu'on ne peut s'empêcher

<sup>14</sup> CNUCED, *op. cit.*

d'interpréter l'appel à la paix et à la sécurité qui apparaît en toute première place dans le texte préparatoire à la Conférence, avant le slogan d'éradication de la pauvreté. Peut-on envisager un front autre que militaire ou commercial pour les pauvres, la paix, la planète ? Les Etats Unis avaient déjà une responsabilité très lourde dans les ratés des négociations avec leur décision de ne pas tenir compte du protocole de Kyoto avant... 2012. Rappelons que les Etats Unis n'ont pas non plus ratifié la Convention sur la diversité biologique et ont refusé, lors de la conférence de Monterrey sur le financement du développement, tout calendrier pour porter l'aide publique aux pays pauvres à 0,7 % du PIB. Georges Bush père avait choqué l'opinion publique internationale quand il avait déclaré à Rio que le niveau de vie des Américains n'était pas négociable. Georges Bush fils maintient à l'évidence cette ligne politique. L'augmentation des subventions à l'agriculture nord-américaine, les taxations d'importation d'acier, le soutien aux entreprises pétrolières, parallèlement à l'effort d'armement et au redéploiement militaire, bouleversent la configuration géopolitique de la planète en remettant en cause les règles du libre-échange. Il est assez ironique que ce soient les Etats Unis, principaux défenseurs du libéralisme, qui contribuent à fragiliser les fondements de l'édifice, au moment où le NEPAD (groupement de pays africains demandant un nouveau partenariat pour le développement) reprend à son compte les thèses développementistes néolibérales.

La position des Etats Unis met ainsi en péril un bon nombre de négociations internationales menées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies. Pour que le sommet de Johannesburg puisse se tenir malgré tout, il fallait trouver une base minimale de convergence. La lutte contre la pauvreté et, juxtaposées aux négociations onusiennes, les « Initiatives de type II », formes de partenariat public-privé, font ainsi figure de compromis.

### **Les nouveaux habits de la lutte contre la pauvreté**

On peut s'étonner de trouver l'éradication de la pauvreté comme tout premier objectif du Sommet. Le rapport demandé initialement au GIEC (Groupe international d'études sur le climat) sur « Changement climatique et développement durable » a ainsi dû se recentrer, sous la pression de pays peu favorables à la remise en cause des modes de consommation et du partage des responsabilités, sur le thème largement plus consensuel, bien que peu argumenté scientifiquement, de

« Changement climatique et pauvreté » ! En se focalisant sur une des conséquences sociales du développement, les organisateurs du Sommet semblent vouloir éviter une réflexion sur les valeurs de ce développement.

Cette place faite à la lutte contre la pauvreté ne doit pas faire illusion. Le combat ne mobilisera pas les Etats. En effet, d'après la Banque mondiale, l'objectif de la Conférence du millénaire qui était de diviser par deux le nombre de personnes vivant dans la grande pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1 dollar par jour, est d'ores et déjà quasiment atteint : « *Selon les estimations actuelles, le dynamisme de la croissance économique de la Chine et de l'Inde permettra au monde d'atteindre l'objectif global de réduction de moitié de la pauvreté d'ici à 2015*<sup>15</sup> ». Ces résultats sont bien sûr acquis grâce à l'entrée de la Chine dans l'OMC. On peut se permettre de s'interroger sur le rôle de la Banque mondiale. Quelle est donc sa mission si tous les problèmes de l'humanité, faim ou pauvreté, peuvent être résolus par une augmentation de 3,6 % par an du PIB des pays pauvres et une adhésion aux règles de l'OMC ? Sans doute la Banque mondiale peut-elle encore fonder sa légitimité sur l'Afrique. Celle-ci verra sa population pauvre augmenter de 300 millions en 1999 à 345 millions en 2015. Le rapport de la CNUCED sur les PMA est nettement plus nuancé et montre que la mondialisation sous sa forme actuelle resserre plutôt qu'elle ne détend le piège international de la pauvreté, et ce, de manière définitive dans les PMA dépendant d'exportations de produits primaires<sup>16</sup>.

La lutte contre la pauvreté a de quoi inquiéter les pays pauvres. Déjà de nombreux pays devaient se soumettre aux critères d'éligibilité de l'aide accordé aux plus pauvres. Or, comment mesurer la pauvreté ? Quels critères sont retenus pour permettre d'émarger à des fonds hypothétiques ? Sous le drapeau de la lutte contre la pauvreté, après les échecs des plans d'ajustement structurel, les pays ont déjà dû se soumettre à l'initiative PPTE<sup>17</sup> (1996) qui devait permettre la réduction de la dette des pays pauvres très endettés. Après des résultats décevants, ce programme a été révisé en 1999 sous le nom d'initiative PPTE renforcée et a intégré la lutte contre la pauvreté. Cette initiative oblige alors les pays à rédiger un document de stratégie de lutte contre la pauvreté (DSLPL), condition imposée aux pays éligibles à la facilité d'ajustement structurel renforcé (!) pour obtenir une réduction de dette

<sup>15</sup> Banque mondiale, Communiqué de presse n° 2002/277/S, 2002.

<sup>16</sup> CNUCED, *op. cit.*

<sup>17</sup> Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

dont le montant sera affecté sur une ligne budgétaire (et non sur un projet) pour lutter contre la pauvreté... Ce processus, autant qu'une reconnaissance de la pauvreté, est une reconnaissance du fait qu'une large part de la dette du tiers monde ne peut pas être remboursée et avait pour objectif majeur d'anticiper sur une crise élargie de la dette multilatérale. Il a été mené dans une suite de négociations continues avec les institutions de Bretton Woods et les bailleurs de fonds. Il s'est traduit par la mise en œuvre de difficiles réformes, entrecoupées de périodes d'incertitudes, de sanctions, de crises politiques et sociales, et a contraint les Etats à supporter de fortes ingérences<sup>18</sup>.

La vague des Plans d'ajustement structurel et les modalités de gestion de la dette multilatérale et bilatérale (Initiative PPTE et Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté) n'ont pas joué en faveur de la « durabilité sociale » du développement.

### Les initiatives « de type II »

Dans l'impossibilité d'arriver à des engagements publics formalisés et négociés au niveau international, on voit se dessiner les contours d'une sorte de bourse du partenariat pour le développement durable. Les pays riches, mais peu désireux de mettre la main à la poche, délègueraient à leurs entreprises le soin de mettre en œuvre le développement durable dans les pays du Sud pratiquant une bonne gouvernance, en partenariat avec des segments de leur « société civile ».

Devant le blocage des Etats Unis lors des négociations, le refus des Etats de s'engager sur des objectifs et des financements et pour pallier l'absence d'aide aux pays en développement, la communauté internationale, sous la pression de l'administration américaine, semble avoir trouvé une solution pour sauver le Sommet de Johannesburg : les « initiatives de type II ».

Ces initiatives d'un autre type consistent en une multiplication de partenariats nouveaux entre gouvernements, organisations internationales ou société civile, orientés vers l'action devant permettre de transcrire dans les faits les engagements politiques. Il n'y aura pas de discussions prévues sur ces projets à Johannesburg, mais ceux qui satisferont aux critères de mise en œuvre de l'Agenda 21 et de soutien durable aux pays du Sud seront *annoncés* aux manifestations officielles du Sommet ! On ne peut mieux dire que ces initiatives sont avant tout une campagne de

18 F. Morteau, « L'initiative PPTE : et après ? », in *Observatoire permanent de la coopération française*, Karthala, Paris, 2001.

communication. Il est à craindre que ces propositions de partenariats multi-acteurs disparates ne soient le principal résultat du Sommet et ne contrarient l'élaboration d'une déclaration politique commune concertée au niveau international.

Ces initiatives sont en effet fortement controversées. Elles s'opposent à toute réflexion d'ensemble sur la coopération Nord-Sud et sur un avancement en matière de droit international de l'environnement qui serait susceptible de s'opposer aux accords commerciaux multilatéraux de l'OMC. Ainsi, ces initiatives de type II semblent avoir mobilisé une bonne part de l'énergie du Comité français pour le Sommet mondial du développement durable. La grande partie des rapports du groupe de travail est en effet constituée d'un ensemble de ces initiatives d'un autre type, soit autant de fiches-projets listant simplement des actions et des opérateurs — parmi lesquels le groupe Vivendi se taille la part du lion, l'eau étant la première priorité du gouvernement français en matière d'environnement. Les modalités concrètes de réalisation — par exemple les calendriers et les engagements financiers par pays — devraient être définies lors d'une autre étape... à déterminer. Les propositions et analyses des groupes de travail, qui auraient pu constituer autant d'éléments pour des politiques de type I, c'est-à-dire nourrir les évolutions des négociations internationales elles-mêmes, disparaissent, écrasées sous des catalogues de projets.

Ces actions disparates (on y trouve aussi bien des projets d'écotourisme et de commerce équitable que des programmes de distribution d'eau ou d'énergie) sont basées sur des engagements volontaires qui ressemblent beaucoup à des actions promotionnelles. Elles ne peuvent en effet remplacer des contrats d'objectifs ou des plans nationaux de développement, qui permettraient de résoudre le problème de la dette ou la question de la chute des prix des matières premières soulevée par la CNUCED comme par le NEPAD. Comment ce saupoudrage d'actions peut-il jeter les bases d'une réponse institutionnelle à la constitution d'un espace mondialisé ? Comment serait-il susceptible de mettre en place un système financier international et de taxer les bénéficiaires de la mondialisation au profit des laissés pour compte ? Il est probable que les initiatives retenues le seront sur leur caractère démonstratif et exemplaire. Les grands projets de distribution d'eau (aux populations pauvres) de Vivendi ou d'installation de panneaux solaires au Brésil par BP seront considérés comme de bonnes initiatives, alors qu'ils semblent surtout conçus pour assurer des parts de marché. Peu de pays du Sud et peu de petites ONG seront en mesure de présenter des initiatives de type

Il aussi exemplaires ; les petits projets ne pourront qu'être jugés invisibles.

La promotion de ce type de partenariat public-privé reposera sans doute sur des subventions, des assurances, des protections contre les risques de change garanties par les pays du Nord à leurs entreprises qui investiront dans un pays du Sud présumé non rentable sans aide publique. Il est trop facile de voir dans ce processus la poursuite d'une entreprise coloniale où les pays industrialisés facilitent l'implantation de leurs entreprises en mettant à la charge de la collectivité les risques de change et d'instabilité politique. Le développement durable est ici simplement un nouvel habillage pour gagner de nouvelles parts de marché. Est-il encore question d'environnement ?

Comme nous l'avons vu, les initiatives de type II interviennent alors même qu'aucun Etat n'est à même d'adopter les grandes orientations pour une politique de développement durable. La plupart de ces initiatives ne semblent qu'avoir un unique but : déléguer — par des partenariats entre instances publiques et privées — aux multinationales le pouvoir de financer des projets jugés exemplaires (par qui ?). Cette soustraction des responsabilités des Etats aux entreprises va dans le sens de la contractualisation, du choix des bons partenaires et des bons projets. On peut constater que beaucoup de ces bons projets sont des projets de distribution par de grands groupes d'un bien commun (eau, énergie), ressource naturelle dont la répartition relève de la justice sociale plutôt que de l'économie marchande. Leur gestion économe, leur régénération, leur production, impliquent des actions intégrées et coopératives entre acteurs locaux et à l'échelle mondiale pour protéger, économiser, reconstituer, distribuer un bien commun localisé sur un territoire. C'est un autre choix, celui de la privatisation avec création de marchés captifs, qui est manifestement fait ici. S'agit-il de faire produire des biens publics par des entreprises privées avec de l'aide publique ?

On peut craindre également que ces initiatives ne se substituent à d'autres engagements volontaires des entreprises dans le cadre des accords internationaux, comme le mécanisme de développement propre ou la mise en œuvre conjointe du protocole de Kyoto. Il sera difficile d'obtenir une transparence sur cette multitude de contrats dont les termes ne seront pas obligatoirement divulgués sinon pour les actions de communication. Cela d'autant plus que le thème de la responsabilité des entreprises et de leurs modalités de production dans le développement durable a été largement escamoté. A défaut d'accord sur un code de bonne conduite et sur un régime de responsabilité négocié à

Johannesburg pour tout le monde des entreprises, les actions de type II feront la promotion d'engagements volontaires décentralisés, sans contraintes légales et exemptés de procédure d'évaluation.

Enfin, en se focalisant sur des projets de partenariat concernant les pays du Sud, les pays du Nord font ainsi une impasse totale sur la mise en œuvre du développement durable dans leurs frontières. Ainsi la France, dans sa contribution oublie que la plupart de son énergie provient du nucléaire, alors qu'elle donne des leçons au Sud quant à la nécessité de mettre en place des énergies renouvelables qu'elle n'expérimente pas chez elle.

### Un Sommet Nord-Sud ?

Le Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg ne sera pas l'occasion d'une réflexion sur le sens du développement durable. Il ne célébrera pas la rencontre des mouvements de Porto Alegre et de Davos. Le dogme du développement, confondu avec la croissance économique, mesuré en points de PIB et soutenu par le recours toujours accru à l'échange marchand et au désengagement de l'Etat, marque fermement les préparatifs de ce Sommet. La plupart des pays du Sud — le NEPAD en offre une illustration exemplaire — dans leurs revendications de rattrapage de croissance, ne sont pas en reste pour réclamer l'accès au marché et la reconnaissance de droits de propriété intellectuelle. Il est peu probable qu'ils rejoignent le sommet parallèle des ONG qui dénonce l'extension des droits de propriété et des mécanismes de marché à toute la sphère environnementale et exige que les accords multilatéraux d'environnement ne soient pas soumis aux règles de l'Organisation mondiale du commerce.

Par ailleurs, si, à Porto Alegre, les problèmes économiques structurels qui perpétuent à la fois la pauvreté globale et la détérioration de l'environnement ont été dénoncés, peu de mouvements ont tiré la conclusion que le développement durable, en liant les droits au développement et les droits économiques et sociaux, devait en toute logique organiser la *décroissance* dans les pays du Nord<sup>19</sup>. Si l'on ne remet pas en cause le développement à Johannesburg, on ne parlera pas non plus beaucoup d'environnement. Les espoirs du Sommet de Rio ont été déçus et les pays du Sud n'ont rien gagné à la protection d'un environnement défini en premier lieu pour défendre les intérêts des pays

19 « La décroissance : écologie, alternatives, non violence », *Silence*, n° 280, février 2002.

industrialisés. Les pays du Nord n'ont pas tenu les engagements que leur dictait le principe de responsabilité partagée mais différenciée et se sont abstenus de faire le bilan de leurs politiques nationales en matière de développement durable depuis 10 ans. Les conventions internationales n'ont pas permis aux pays du Sud de tirer les bénéfices escomptés et les négociations ne font qu'aggraver le sentiment d'injustice et d'impuissance. De fait, devant la revendication des pays du Sud à avoir accès aux marchés du Nord, des pays du Nord à ouvrir des marchés au Sud, devant le refus des uns et des autres de toute contrainte environnementale, etc., la référence à l'environnement a disparu. La volonté affichée à la veille du Sommet de définir une bonne gouvernance, d'éradiquer la pauvreté et de faire intervenir les intérêts privés par des catalogues promotionnels d'initiatives de type II camoufle mal l'exacerbation des affrontements géopolitiques et la violence de la mondialisation. Le Sud réclame sa part de développement.

Le Sommet de Johannesburg s'ouvre, nous l'avons vu, sous la menace du terrorisme. Il semble que le moteur du dialogue Nord-Sud doive être dicté par la peur, peur du terrorisme, peur des exacerbations des frustrations des pays pauvres, peur devant les migrations clandestines, peur des exclus. Ce Sommet du développement durable s'inscrit sous le signe de la lutte contre la terreur et de la lutte contre la pauvreté. Il n'est plus question d'inventer de nouveaux modes de co-évolution des systèmes sociaux et écologiques au nom de la solidarité planétaire, mais de célébrer le mythe de la croissance économique infinie, portée par les firmes et les mécanismes de marché.

Aubertin Catherine. (2002).

Johannesburg : le retour au réalisme commercial.

Ecologie et Politique, (26), 9-28.