



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE A: POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET
SCIENTIFIQUES

Cadre institutionnel du développement durable en vue du prochain sommet Rio+20

ÉTUDE

Résumé

Ce rapport offre une vue d'ensemble de l'évolution et des principaux défis rencontrés par les cadres du développement durable et la gouvernance environnementale. Les options visant à réformer la gouvernance dans le cadre du prochain sommet Rio+20 sont également discutées. Le rapport se termine par des recommandations visant à améliorer la gouvernance du système de développement durable.

IP/A/ENVI/ST/2011-17

Mars 2012

PE 475.096

FR

Ce document a été demandé par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen.

AUTEURS

M. Arkaitz USUBIAGA, Institut de Wuppertal pour le climat, l'environnement et l'énergie
Mme Bettina BAHN-WALKOWIAK, Institut de Wuppertal pour le climat, l'environnement et l'énergie

Dr Philipp SCHEPELMANN, Institut de Wuppertal pour le climat, l'environnement et l'énergie
M. Julio Andrés Rozo, Centre de collaboration PNUE/Institut de Wuppertal sur la consommation et la production durables

Mme Burcu Tunçer, Centre de collaboration PNUE/Institut de Wuppertal sur la consommation et la production durables

Mme Cheryl D. Hicks, Centre de collaboration PNUE/Institut de Wuppertal sur la consommation et la production durables

Mme Georgina Guillén, Centre de collaboration PNUE/Institut de Wuppertal sur la consommation et la production durables

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Mme Catherine Lauranson

Département thématique - Politiques économiques et scientifiques

Parlement européen

B-1047 Bruxelles

Courrier électronique: Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou vous abonner à son bulletin d'information, veuillez écrire à l'adresse suivante: Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu.

Manuscrit achevé en mars 2012.

Bruxelles, © Union européenne, 2012.

Ce document est disponible sur internet:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

SYNTHÈSE

Selon le processus de prospective du PNUE sur les questions environnementales émergentes (PNUE 2012a), l'harmonisation de la gouvernance avec les exigences en matière de développement durable mondial constitue le futur défi à relever en priorité afin de faciliter la transition vers un développement plus durable. Le cadre institutionnel pour la gouvernance du développement durable constitue dès lors l'un des deux principaux sujets à aborder au cours du prochain sommet Rio+20. L'autre sujet est la promotion d'une économie verte dans le cadre du développement durable et de l'éradication de la pauvreté.

Les Nations unies jouent depuis longtemps un rôle actif dans la création de cadres pour le développement durable mondial et la gouvernance environnementale, depuis 1972 et la conférence de Stockholm sur l'environnement humain jusqu'au prochain sommet Rio+20. Ces cadres ont considérablement évolué en plus de quarante ans. Les résultats sont nombreux et comprennent:

- l'expansion significative des accords environnementaux multilatéraux;
- l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement;
- l'engagement des entreprises dans le développement durable grâce à la responsabilité sociale des entreprises;
- la participation des organisations de la société civile et des entreprises aux processus décisionnels;
- l'engagement des institutions locales, régionales et nationales dans la gouvernance en matière de développement durable (tel que l'agenda 21 local); et
- la création d'institutions scientifiques internationales, telles que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et le Panel international des ressources.

Au niveau européen, le traité sur l'Union européenne a été modifié en 1997 afin de consacrer légalement le développement durable en tant qu'objectif primordial de l'Union. En 2001, la Commission européenne a adopté la stratégie en matière de développement durable de l'Union européenne qui ajoutait la dimension environnementale à la stratégie de Lisbonne lancée en 2000. Étant donné que cet engagement dans le développement durable n'était qu'une timide tentative, la stratégie en matière de développement durable a été relancée en 2006. Aujourd'hui, cette stratégie constitue le document directeur pour le développement durable dans l'Union.

Différentes stratégies et programmes d'action de l'Union européenne ont progressivement intégré la dimension environnementale de la durabilité. Néanmoins, encore aujourd'hui, le lien entre le développement durable et la croissance économique en Europe reste trop peu développé. La stratégie «Europe 2020» invite en particulier à favoriser «une croissance intelligente, durable et inclusive», mais ne considère pas le développement durable comme son principal objectif.

Cadre institutionnel actuel du développement durable

Différentes institutions du système des Nations unies influencent la gouvernance du développement durable. Au niveau mondial, la dimension économique du développement durable est sans doute la mieux représentée en termes institutionnels. La dimension sociale, bien qu'un peu plus faible, est également bien représentée dans différentes structures de gouvernance.

L'agenda social des Nations unies est divisé en différents domaines (tels que la santé, l'éducation, le travail, les droits de l'homme et les questions relatives au genre), au moins une agence des Nations unies étant responsable pour chaque domaine principal. Cependant, aucune institution ne fait le lien entre ces différents domaines. Le pilier environnemental du développement durable est de loin le plus faible et le plus fragmenté.

La commission du développement durable et le programme des Nations unies pour l'environnement n'ont rencontré qu'un succès limité dans la réalisation de leurs mandats respectifs et ont dès lors été incapables de fournir la cohérence indispensable pour la gouvernance générale. Plusieurs questions majeures posent des défis à la gouvernance en matière de développement durable. Chacune d'entre elles est résumée ci-dessous.

Question n° 1: l'absence d'intégration des trois piliers du développement durable dans les politiques mondiales, nationales et locales

Le développement durable nécessite l'intégration des objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans les processus décisionnels et de mise en œuvre. Cette intégration implique une intégration horizontale et verticale des initiatives, en particulier la nécessité pour les gouvernements et les entreprises de rendre leurs politiques économiques, sociales et environnementales plus cohérentes, et l'importance pour les différents niveaux de gouvernance de coopérer efficacement afin de remplir des objectifs communs.

L'intégration horizontale du développement durable dans l'élaboration des politiques publiques est actuellement insuffisante. La dimension environnementale est souvent négligée dans les processus décisionnels et n'est dès lors pas intégrée efficacement dans les autres domaines politiques. Le niveau d'intégration politique est très différent d'un pays à l'autre et évolue avec le temps. On peut dire qu'en général, des efforts sont fournis afin d'intégrer les questions environnementales dans d'autres domaines politiques, tels que le commerce, mais de nombreux observateurs estiment que ces efforts sont insuffisants.

L'intégration verticale dans les différents niveaux de gouvernance n'a pas non plus atteint totalement son objectif. Les stratégies de développement durable et l'agenda 21 local sont des exemples d'outils utilisés pour intégrer les principes de développement durables dans la prise de décision politique au niveau national et local. Malheureusement, les stratégies en matière de développement durable sont rarement intégrées aux actions gouvernementales principales. L'efficacité pourrait être augmentée en renforçant et en mettant en place des conseils nationaux du développement durable à différents niveaux de gouvernance afin de favoriser la concertation, l'engagement et les partenariats, ainsi que les processus équitables et la transparence.

D'ici 2050, les villes accueilleront deux tiers de la population mondiale. Environ 80 à 90 % de la consommation totale d'énergie interviendra dans les zones urbaines. De plus, l'agenda 21 local et des milliers d'initiatives locales pour le développement durable qui sont nées il y a quelques années pourraient renforcer considérablement les efforts nationaux et internationaux. Sur la base de ces éléments, les gouvernements locaux auront un rôle essentiel à jouer, non seulement dans l'intégration de politiques nationales de développement durable dans l'aménagement et la gestion urbaines et rurales, mais également dans l'élaboration d'un cadre de gouvernance inclusif.

Question n° 2: la prolifération des accords multilatéraux sur l'environnement et la fragmentation de la gouvernance internationale en matière d'environnement

La prolifération des accords multilatéraux sur l'environnement et la fragmentation institutionnelle qui entoure ces accords nuisent à la cohérence et donnent lieu à des solutions de plus en plus inefficaces et parcellaires. Il est généralement admis que le regroupement des accords multilatéraux sur l'environnement peut éventuellement constituer une solution pour rationaliser le système de gouvernance environnementale fragmenté et, potentiellement, pour favoriser les synergies entre les conventions, en particulier dans les domaines des produits chimiques et des déchets.

Question n° 3: rôle des institutions financières internationales

Les institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale et les Banques régionales de développement, sont plus aptes à encourager fortement le développement durable et devraient, dès lors, jouer un rôle essentiel dans la transition vers la durabilité. La Banque mondiale, en particulier, a la capacité de réaliser des investissements importants qui permettent de faciliter la transition vers la durabilité dans les pays en développement. Par conséquent, les agences des Nations unies et les administrations nationales doivent intensifier leurs efforts afin de garantir que les institutions financières intègrent les principes de développement durable dans leurs principales politiques opérationnelles.

Question n° 4: engagement des parties prenantes

La gouvernance mondiale évolue d'un système axé sur l'État vers des systèmes participatifs plus ouverts. La participation des principaux groupes de parties prenantes en général, et des gouvernements locaux, des organisations de la société civile et des entreprises en particulier, est en constante augmentation dans le processus décisionnel. Cependant, une gouvernance participative étendue ne peut pas remplacer les gouvernements dans leur rôle de régulateurs. Les gouvernements nationaux continueront donc à jouer un rôle central dans la modification des modes de consommation et de production, dans la correction des défaillances de marchés, dans la protection des groupes vulnérables de la société et dans la création d'un cadre de gouvernance inclusif et légitime du point de vue démocratique.

Question n° 5: progresser vers une consommation et une production durables

Afin de modifier les modes de consommation et de production, la coopération de tous les acteurs de la société, y compris les gouvernements, les entreprises, la société civile et les universités, est nécessaire. Le processus de Marrakech, dirigé par le Programme des Nations unies pour l'environnement et le département des affaires économiques et sociales des Nations unies, soutient la mise en œuvre, dans le monde entier, de projets et de stratégies favorisant la consommation et la production durables. Le caractère volontaire et la détermination par les marchés ainsi que par les parties prenantes du processus ont été jusqu'ici des éléments importants pour faire avancer le processus de Marrakech. Cependant, les mécanismes de financement à long terme de ces programmes doivent être élaborés et exploités de façon à éviter que le processus ne devienne finalement qu'une liste de souhaits d'actions et/ou de projets de niche.

Bien que l'intégration de politiques et d'outils de consommation et de production durables n'ait pas encore connu de réel succès, d'importantes mesures ont été prises ces neuf dernières années dans le prolongement du processus de Marrakech en vue d'identifier les priorités régionales et des plans d'action nationaux porteurs ont été élaborés.

Question n° 6: gouvernance du patrimoine environnemental mondial

La protection du patrimoine environnemental mondial reste un des principaux défis de la gouvernance en matière de développement durable. La nature du patrimoine mondial est souvent incompatible avec les régimes de gouvernance actuels qui sont basés sur les États-nations et des accords multilatéraux. La protection du patrimoine environnemental mondial et de la souveraineté nationale sont souvent inconciliables, étant donné que les objectifs et les mesures politiques ont souvent tendance à tenir compte des priorités nationales assez restreintes plutôt que du patrimoine régional ou des intérêts mondiaux. En l'absence de mesures incitatives adéquates, les comportements individualistes mènent en fin de compte à une exploitation non durable de l'environnement.

En route vers Rio+20: repenser la gouvernance du XXI^e siècle en matière de développement durable

Il est convenu qu'une réforme des structures de gouvernance en matière de développement durable et de protection de l'environnement est nécessaire afin de relever les défis que pose le XXI^e siècle. Cinq options de réforme ont été arrêtées au cours de discussions préliminaires qui se sont tenues dans le cadre du prochain sommet Rio+20. Voici ces options:

- Option 1: améliorer le programme des Nations unies pour l'environnement
- Option 2: créer une organisation qui chapeaute le développement durable
- Option 3: créer une agence spécialisée pour l'environnement
- Option 4: réformer le conseil économique et social des Nations unies, ainsi que la commission du développement durable
- Option 5: améliorer les réformes institutionnelles et rationaliser les structures existantes

En ce qui concerne la probable issue des discussions sur la réforme de la gouvernance en matière de développement durable, de nombreux groupes de parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales ont déjà adopté des positions relativement solides et il y a très peu de points communs évidents sur lesquels construire des compromis. Par conséquent, il est probable que les progrès soient limités.

Recommandations

- Il ne faut pas juger les États-nations et les institutions sur leurs déclarations, mais sur la mise en œuvre mesurable de leurs engagements et sur la réalisation des objectifs. Les cadres actuels de surveillance et de responsabilité se sont avérés insuffisants pour atteindre cet objectif. Il faut dès lors favoriser la responsabilité en définissant une série d'indicateurs, d'objectifs et de calendriers pour le développement durable, acceptés au niveau international.
- Les institutions financières internationales sont essentielles pour favoriser la transition vers la durabilité. Ces organisations doivent dès lors intensifier leurs efforts afin d'intégrer les principes de développement durable dans leurs politiques opérationnelles. Il est en outre possible d'améliorer l'évaluation et la transparence des rapports sur l'impact de leurs politiques et de leurs investissements.
- Les discussions en cours et l'absence d'accord avant le sommet Rio+20 donnent à penser que de nombreux gouvernements préfèrent continuer à protéger des intérêts nationaux à court terme, plutôt que des objectifs communs à long terme. La planification stratégique à long-terme et la participation des parties prenantes dans le processus décisionnel permettraient non seulement de légitimer ce processus, mais également d'élaborer des objectifs à long terme et d'établir des consensus.
- Bien que les stratégies en matière de développement durable puissent offrir une vision à moyen ou long terme, le lien avec les mesures gouvernementales est souvent trop peu évident. Afin d'améliorer la cohérence des politiques, les gouvernements pourraient utiliser différents mécanismes, tels que des outils de politique fiscale, et créer, par exemple, des organes interministériels au niveau politique et administratif.
- Les recherches en matière de gouvernance indiquent que l'influence et la participation des parties prenantes non gouvernementales sont en augmentation. Sur cette base, les perspectives apparemment limitées de négociations fructueuses au cours du sommet Rio+20 donnent à penser qu'il serait utile de renforcer le rôle des acteurs non gouvernementaux. Un renforcement des structures de gouvernance au-delà des États-nations et des institutions gouvernementales constitue une option prometteuse pour obtenir des résultats. Les stratégies en matière de développement durable avec un intérêt sur différents niveaux de gouvernance jouent déjà actuellement un rôle essentiel dans l'implication des parties prenantes.
- De plus, il faut encourager les procédures de consultation et le dialogue afin d'intégrer des voix non gouvernementales, y compris les réseaux non conventionnels et les communautés de jeunes, tels que les forums internet et les blogs qui forment des avis.

- Les décisions devraient être prises sur la base des meilleures informations. À cette fin, il faut renforcer le lien entre les sciences et la politique à tous les niveaux. D'une part, les sciences sociales pourraient améliorer la gouvernance et fournir les innovations sociales nécessaires afin de renforcer la gestion de la transition. D'autre part, les sciences naturelles peuvent permettre d'améliorer la compréhension de notions essentielles, telles que «frontières planétaires», «points critiques» et «seuils environnementaux».
- Au niveau national et infranational, il convient d'inclure les représentants des communautés scientifiques, en tant que membres ou conseillers, dans les organes locaux ou nationaux adaptés qui traitent des questions de développement durable.
- Le processus de Marrakech pourrait être suffisamment robuste pour continuer à progresser, au vu du soutien exprimé par un grand nombre de gouvernements et des promesses formulées par plusieurs agences des Nations unies. Cependant, l'absence de mécanismes de financement et d'engagements financiers viables constitue toujours un problème important non résolu. Afin d'accélérer la transition vers des modes de consommation et de production durables, il faut créer des mécanismes visant à multiplier les méthodes de production et de consommation durables (y compris la production plus écologique, l'écoconception, les partenariats de la chaîne de valeur, la création durable de jeunes entreprises, etc.). Des orientations et des pratiques en matière de marchés publics écologiques devraient être intégrées dans les processus interministériels et être diffusées efficacement selon des chaînes de valeur. Il faudrait élaborer des perspectives d'avenir pour les modes de vie durables, ainsi que des mesures visant à régler la question des consommations non durables (rétrospection plutôt que prévision) afin de permettre la mise en œuvre de stratégies de transition efficaces.