

MODULE 2

La gouvernance du développement durable

Paul Ouédraogo, Ph. D.

L'atteinte des objectifs du développement durable (ODD) passe nécessairement par une bonne gouvernance de l'environnement à tous les niveaux de décisions, en vue de trouver des solutions aux problèmes actuels. L'objectif de ce module est donc mettre en relief les enjeux de cette gouvernance. Les principes de bonne gouvernance, ainsi que les systèmes de gouvernance stables et crédibles sont abordés à tous les niveaux d'échelle.

SÉQUENCE 1

Les enjeux de la gouvernance du développement durable

1 Définition

Le développement durable introduit un type de défi différent du développement conventionnel, qui est caractérisé par des inégalités persistantes et aggravées, des risques accrus et une crise écologique mondialisée présentant des problèmes à l'échelle locale et mondiale. Le développement durable a vu le jour parce que le modèle de développement qui prévalait n'était pas durable et devenait de ce fait un sujet de préoccupation.

La gouvernance du développement durable est définie comme la manière de gérer et de diriger le domaine du développement durable.

La gouvernance pour un développement durable admet que l'avenir est largement inconnu et insondable et que la possibilité de déterminer les impacts futurs est très limitée. Néanmoins, elle suppose qu'il est possible d'influer sur le cours des progrès sociaux, d'éviter de nombreux écueils et de réaliser des objectifs précis.

Rappelons que le développement durable peut se décliner de manières complémentaires : au niveau politique, sur les territoires, dans les entreprises, voire dans la vie personnelle de chaque citoyen.

2 La bonne gouvernance

La gouvernance est un terme passe-partout utilisé dans des contextes très variés. Ce terme désigne divers faits stylisés : les réseaux d'action publique, le management public, les modalités de coordination des secteurs de l'économie, les partenariats public-privé, la gouvernance d'entreprise, la bonne gouvernance comme objectif de réforme promu par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), etc.

La gouvernance, c'est précisément la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de procédures, de moyens de mesure, de processus, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances de manière pacifique. La bonne gouvernance ne sert pas seulement à maintenir le cap, mais est aussi un instrument d'aide au changement.

Plus simplement, la gouvernance regroupe l'ensemble des mécanismes de régulation d'un système économique et social en vue d'assurer des objectifs communs (la sécurité, la prospérité, la cohérence, l'ordre, la continuité du système, le développement durable).

Dans la pratique, comment une bonne gouvernance doit-elle s'élaborer ? La bonne gouvernance est un ensemble de pratiques nées de défis concrets que les sociétés doivent relever et qui, petit à petit, « font système » jusqu'à permettre la formulation de principes généraux. Il est donc plus juste de parler d'émergence progressive d'une théorie de la bonne gouvernance à partir de l'observation de problèmes, de pratiques et d'innovations revenant de manière récurrente.

Deux ingrédients semblent cependant être nécessaires à l'analyse des pratiques de bonne gouvernance :

- Tenter d'aborder les défis, les questions dans leur globalité, ce qui implique que « les modes de gouvernance doivent être capables de prendre en charge les relations entre les différents secteurs d'activité, entre les acteurs sociaux, entre les activités humaines et les écosystèmes » (DDC, 2007).
- Approcher la réalité à partir d'un territoire local limité et défini, pas seulement au niveau géographique, mais aussi et surtout au niveau des interrelations entre acteurs existant sur ce territoire limité.

3 Les enjeux du développement durable

Le concept de développement durable comporte par nature de très nombreux volets associés de manière systémique. Ces enjeux sont les suivants :

- Pour l'objectif de la satisfaction des besoins de chacun, ce que l'on appelle la *solidarité intragénérationnelle*, on peut citer, entre autres : se nourrir, être en bonne santé, se loger, être éduqué, réduire les inégalités, maîtriser les enjeux démographiques.

- Dans le contexte de l'environnement, pour ce qui est de la condition du développement durable, en d'autres termes le fait de vivre dans un environnement sûr et de qualité, les enjeux couvrent les aspects suivants : aménager des territoires durables (les villes et les campagnes), maîtriser les transports (des humains, des marchandises et du bétail), réduire l'effet de serre afin de limiter la variabilité climatique, préserver ou restaurer la qualité de l'air, de l'eau, des écosystèmes, et préserver et gérer les risques majeurs naturels et technologiques.
- En ce qui concerne la gestion et le partage des ressources pour demain, donc la solidarité intergénérationnelle, les enjeux concernent : les ressources hydrauliques et les zones humides, la question énergétique (ressources renouvelables ou non, l'enjeu nucléaire), les ressources halieutiques, les ressources forestières, la biodiversité.
- Pour ce qui est de l'objectif de produire et consommer autrement, les enjeux concernent : les options vers une agriculture durable, une industrie non polluante, un tourisme durable et un commerce équitable, de même que le fait de produire moins de déchets et de savoir les collecter, les trier et les recycler.

À l'intersection des quatre objectifs se trouve l'enjeu éthique majeur du type de gouvernance pour assurer les progrès de valeurs universelles telles que la paix, la démocratie, la solidarité et l'équité.

4 Les crises et les défis de la gouvernance environnementale

La gouvernance environnementale désigne une conduite collective décisionnelle réunissant tous les acteurs territoriaux selon un mode partenarial, en vue d'une planification et d'une gestion mieux intégrées des ressources et d'une prise en considération des conséquences environnementales et sociales des changements planifiés.

L'environnement et les ressources naturelles doivent être considérés comme des biens communs mondiaux appartenant à la catégorie des biens non manufacturés qui, lorsqu'ils sont partagés, peuvent être soit divisés, soit détruits. Le caractère mondial de ces biens découle de l'appartenance de chacun des éléments qui le composent à un système intégré. Chacun peut profiter de l'atmosphère, du climat et de la biodiversité (entre autres) ; en même temps, la planète tout entière souffre des effets dramatiques du réchauffement global, de la réduction de la couche d'ozone ou de l'extinction des espèces. Cette dimension planétaire incite à une gestion partagée.

L'environnement et les ressources naturelles se caractérisent par leur non-rivalité (une ressource naturelle consommée par une personne peut toujours l'être par une autre), par leur non-exclusivité (il est impossible d'empêcher quelqu'un de consommer ce bien) et par le fait qu'ils sont bénéfiques. L'environnement et les ressources naturelles requièrent donc une gestion qui ne soit ni compétitive ni déprédatrice comme l'est celle du marché libre.

L'état actuel de la situation en matière de gouvernance environnementale est cependant loin de respecter ces impératifs. Face à la nécessité de répondre au caractère complexe de la problématique environnementale, il est indispensable de mettre en place une gestion multilatérale cohérente entre tous les acteurs concernés. Or, jusqu'ici, la communauté mondiale a été incapable de relever ce défi, et la gouvernance actuelle est la proie de nombreux fléaux.

Ainsi, malgré la prise de conscience croissante autour des questions environnementales dans les pays développés et en développement, la dégradation de l'environnement se poursuit et de nouveaux problèmes environnementaux apparaissent. Tout cela est dû à l'état critique dans lequel se trouve la gouvernance environnementale, incapable de traiter adéquatement les problèmes environnementaux à cause de différents facteurs : la gouvernance fragmentée au sein des Nations Unies, la faible implication de la part des institutions financières, la prolifération d'accords qui entrent souvent en conflit avec des mesures commerciales. S'ajoutent à ces facteurs la division entre les pays du Nord et l'abîme persistant entre les pays développés et les pays en développement.

Les principaux facteurs entraînant la dégradation de l'environnement sont :

- a) la croissance accélérée de la consommation ;
- b) la destruction de la biodiversité ;
- c) la croissance démographique : selon la moyenne des prévisions, la Terre comptera 8,9 milliards d'habitants en 2050.

La crise due au caractère accéléré et probablement irréversible de l'impact des activités humaines sur la Nature requiert des réponses collectives de la part des institutions internationales, des gouvernements et des citoyens.

L'ampleur et la gravité croissantes des problèmes environnementaux dus au changement climatique menacent d'étouffer toute réponse potentielle de la part des différents acteurs et limitent déjà les perspectives de développement économique dans de nombreux pays et régions.

Les mesures de protection de l'environnement sont encore très insuffisantes dès lors qu'on les confronte aux alertes lancées par la communauté scientifique. Ces réformes constituent un long processus qui exige du temps, de l'énergie, des ressources et, surtout, d'abondantes et lentes négociations internationales.

La grave crise environnementale n'a pas suscité de réponse commune de la part de tous les pays. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a enregistré de bon progrès avec la mise en place de l'Assemblée des Nations Unies pour l'Environnement, l'ANUE, qui a tenu sa deuxième session en mai 2016 dans le cadre de la dimension environnementale du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

À l'échelle globale, des divisions demeurent, qui ralentissent la possibilité d'une gouvernance environnementale mondiale bien organisée. Il s'agit de savoir s'il est nécessaire ou non de trouver une solution de rechange au système de production actuel pour sortir de la crise environnementale. Ce système dispose-t-il de solutions? La biotechnologie et le développement durable peuvent-ils être considérés comme des solutions? L'architecture des ensembles internationaux de protection de l'environnement reflète ce débat.

De toute évidence, la nature ignore les barrières sociales et politiques, et certains facteurs de transformation environnementale tels que la contamination ou le changement climatique ne connaissent ni frontières, ni États, ni affectations thématiques exclusives.

5 La dette écologique et l'injustice environnementale

La dette écologique est un instrument permettant de mesurer avec une précision relative, en termes monétaires ou autres (en émissions de dioxyde de carbone, en hectares), les schémas mondiaux de consommation et de production qu'il est nécessaire de modifier. Au Nord comme au Sud, la dette écologique est un outil de campagne ainsi qu'un outil politique.

La dette écologique évoque ou définit les responsabilités socio-environnementales et les obligations qui en découlent, dans un esprit de justice sur le plan de l'accès équitablement partagé aux ressources. Elle évoque d'autres notions proches, telles que les inégalités écologiques, la solidarité écologique et le remboursement de la dette écologique, dans un esprit de *justice environnementale*.

L'expansion européenne aurait été en grande partie motivée par l'exploitation des ressources du Sud. Pour maintenir l'accès aux ressources après la décolonisation, l'Occident aurait établi un mécanisme qu'on appelle le *colonialisme financier*.

Aujourd'hui, le remboursement des dettes des pays du Sud passe systématiquement par l'accaparement des terres, la destruction des forêts ou l'exploitation des ressources naturelles.

L'exemple de plusieurs pays du Sud est caricatural : les habitants se sont lancés dans une course effrénée aux ressources minières, une exploitation commencée il y a plusieurs décennies qui a un très fort impact sur les caractéristiques écologiques des écosystèmes. Ces régions semblent avoir bénéficié d'une augmentation de leurs revenus, mais elles commencent à être ruinées avec l'effondrement de certaines productions minières. Aujourd'hui, la situation sociale, environnementale et sanitaire est calamiteuse dans ces régions.

L'inégalité environnementale peut être définie comme une inégalité d'exposition aux nuisances et aux risques environnementaux, et une inégalité d'accès aux aménités et aux ressources environnementales.

La qualité de l'environnement est en partie déterminée par les politiques d'aménagement, d'infrastructures, d'espaces verts, de limitation de la circulation automobile, etc. La prise de conscience du caractère inégalitaire des politiques d'équipement et d'urbanisme, sur un plan environnemental, ou du caractère régressif des politiques environnementales, sur un plan social, accompagne donc l'idée d'inégalité environnementale.

La mesure de la dette écologique peut s'appuyer sur des témoignages de populations ou de communautés qui ont développé, au fil du temps, des connaissances sur des problèmes environnementaux qu'elles soupçonnaient de nuire à leur santé.

6 La dégradation des sols

La dégradation des sols est une préoccupation écologique dont les conséquences sont ressenties le plus fortement par les populations pauvres. Les terres cultivables sont en diminution à un rythme d'environ 5 à 10 millions d'hectares par an, et ceci pendant une période de croissance démographique globale. Malheureusement, la dégradation est la plus préoccupante là où la croissance est la plus importante et où l'autosuffisance alimentaire des populations est la plus faible.

La dégradation accélérée des terres arables et des ressources en eau et la forte demande en énergie fossile de l'agriculture des pays du Nord soulèvent des problèmes de durabilité dans un contexte marqué par le réchauffement climatique et la pollution, l'explosion de la demande en eau destinée à l'irrigation et la réduction de la biodiversité. Dans un avenir proche, l'agriculture aura de la difficulté à assurer l'alimentation des 10 milliards d'êtres humains prévus pour 2070. Les pratiques agricoles traditionnelles des pays du Sud parviennent difficilement à nourrir des populations croissantes, et l'agriculture des pays industrialisés, en dégradant l'environnement, arrive à ses limites.

Le processus de dégradation du sol est caractérisé par :

- la perturbation de la vie du sol ;
- la minéralisation de la matière organique ;
- la stratification des sols ;
- les pollutions et les inondations.

Face à ces enjeux économiques et environnementaux majeurs, et au-delà des solutions ponctuelles, il est nécessaire de revenir à une agronomie opérationnelle et de concevoir de nouveaux systèmes de production.

L'*agriculture de conservation* vise à préserver et développer le sol et donc la vie qui lui est associée. En associant la production, l'économie et l'environnement, elle semble être une solution intéressante pour la durabilité des systèmes agricoles.

7 La gestion du changement climatique

Au cours des dernières décennies, le changement climatique a influé sur les systèmes naturels et humains de tous les continents et sur tous les océans.

Dans beaucoup de régions, la modification du régime des précipitations ou de la fonte des neiges et des glaces perturbe les systèmes hydrologiques et influe sur la qualité et la quantité des ressources hydriques.

Le concept d'adaptation est graduellement intégré dans certains processus de planification, bien que sa mise en application demeure plutôt limitée.

L'expérience relative à l'adaptation grandit dans toutes les régions, dans les secteurs public et privé, ainsi qu'au sein des collectivités. À différents niveaux, les administrations publiques élaborent des plans et des politiques d'adaptation et intègrent les enjeux du changement climatique dans le cadre plus large du développement.

Dans la lutte contre le réchauffement climatique, l'Accord de Paris sur le climat, adopté en décembre 2015 et désormais signé par 192 pays, marque une étape importante des négociations climatiques en devenant le premier accord international destiné à réduire les émissions humaines de gaz à effet de serre (GES).

Les projections actuelles prévoient que nos émissions grimperont à 59 gigatonnes (Gt) en 2030 si aucune mesure n'est prise d'ici là pour les limiter. Or, le scénario raisonnable pour limiter le réchauffement sous le seuil dangereux de 2 °C prévoit une baisse des émissions jusqu'à 42 Gt en 2030, soit 17 milliards de tonnes de différence (en cumul de 2017 à 2030, la différence atteint 85 milliards de tonnes).

Les contributions climatiques des États doivent être ambitieuses, et la multiplication des initiatives portées par des acteurs non étatiques comme les municipalités ou le secteur privé peut jouer un rôle non négligeable dans la réduction des émissions.

8 La gestion de la biodiversité

Des progrès importants ont été accomplis dans la réalisation de certains éléments de la plupart des Objectifs d'Aichi sur la biodiversité. Certains éléments de ces objectifs, tel celui de conserver au moins 17% des zones terrestres et d'eaux intérieures, sont en bonne voie de réalisation.

Cependant, dans la plupart des cas, ces progrès ne suffiront pas pour réaliser les objectifs établis pour 2020, et des mesures additionnelles sont nécessaires pour maintenir sur la bonne voie le Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique. Les mesures ont été recommandées pour réaliser chaque objectif.

La réalisation des Objectifs d'Aichi sur la biodiversité contribuerait considérablement à l'atteinte des grandes priorités mondiales abordées dans les discussions actuelles sur les objectifs de développement durable, à savoir réduire la faim et la pauvreté, améliorer la santé humaine, et assurer un approvisionnement durable d'énergie, de nourriture et d'eau potable. L'intégration de la biodiversité à l'ensemble des objectifs de développement durable permet d'inclure la biodiversité dans le processus décisionnel.

Il existe des moyens plausibles de réaliser la vision 2050, qui prévoit de mettre fin à la perte de biodiversité, conjointement aux objectifs clés de développement humain, à la limitation du réchauffement climatique à 2 °C, et la lutte contre la désertification et la dégradation des sols.

Cependant, la réalisation de ces objectifs conjoints nécessite de profonds changements sociétaux, y compris une utilisation beaucoup plus efficace des terres, de l'eau, de l'énergie et des matières premières, un réexamen de nos habitudes de consommation et, en particulier, une transformation majeure des systèmes alimentaires.

9 La gestion des zones humides

Nous, les humains, considérons souvent les zones humides comme des friches à drainer, à remblayer, à brûler et à transformer. Aussi, les études montrent-elles que 64 % de toutes les zones humides ont disparu depuis 1900.

Les zones humides sont une source essentielle d'eau douce et d'aliments pour chacun de nous. Elles épurent les eaux et filtrent les déchets dangereux.

Les zones humides sont les amortisseurs de chocs de la nature ; elles stockent le carbone et sont vitales pour la biodiversité. Elles créent des produits et des moyens d'existence durables. La Convention de Ramsar sur les zones humides est un traité intergouvernemental mondial qui sert de cadre pour l'action nationale et la coopération internationale en faveur de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources.

SÉQUENCE 2

Les acteurs du développement durable

Les acteurs du développement durable regroupent toutes les personnes physiques et morales qui contribuent à la définition des valeurs et des objectifs du développement durable et à leur mise en œuvre.

Les principes du développement durable s'appliquent au sein d'une entreprise, d'une collectivité territoriale, mais aussi dans la vie de tous les jours. Tous les acteurs de la société civile ou de la sphère économique et politique, les associations, les citoyens ont un rôle à jouer en matière de développement durable.

Depuis le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro (1992), les territoires sont au cœur du développement durable. À l'aide du plan Action 21, véritable feuille de route de la politique de développement durable des collectivités, les réseaux de villes et les communautés urbaines sont à même d'exprimer les besoins et de mettre en œuvre des solutions.

1 Des organisations internationales aux fonctions diverses

Les organisations internationales sont dotées d'une personnalité juridique de droit international, elles possèdent leurs organes propres et édictent leurs propres actes. On peut notamment citer :

- le Programme des Nations unies pour l'environnement ;
- le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ;
- la Commission des Nations Unies pour le développement durable (CDD) ;
- les secrétariats ;
- la Banque mondiale ;
- l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
- le Fonds monétaire international (FMI).

En principe, un État n'altère pas sa souveraineté en s'engageant dans une organisation internationale.

2 Les États

Les outils d'intervention de l'État sont très variés. Ils relèvent, entre autres, de la sensibilisation, de la formation, de l'information, du conseil, de la communication, de la normalisation.

La gouvernance environnementale à l'échelle de l'État

Le respect des plans d'action pour l'environnement que les différents États du monde ont commencé à développer au cours des dernières années s'accompagne de timides tentatives de contrôle mutuel entre États voisins, c'est-à-dire que la gouvernance environnementale apparaît comme un espace d'action idéal pour le développement de mécanismes de coopération entre les États et l'ensemble régional, même si l'essentiel reste à faire.

L'État, de par sa nature même, est le principal acteur du développement durable et ceci, quelles que soient ses modalités d'intervention.

Le mode d'action de l'État en matière de développement durable couvre les aspects suivants : fixer les objectifs, choisir les indicateurs, produire et diffuser les informations, mener les évaluations, répartir les responsabilités entre les acteurs, choisir et équilibrer les moyens d'action de l'État pour gérer ses propres ressources ou pour orienter ou cadrer les autres acteurs.

La participation des États à la gouvernance environnementale mondiale

Les visions différentes et souvent contraires qu'ont les États sont une source d'inquiétude, car ce sont eux et, concrètement, les pays du Nord, qui tirent les ficelles du financement des institutions internationales et qui peuvent freiner ou accélérer les différents processus.

Ces tensions renvoient le problème de la gouvernance environnementale mondiale à son origine, car ces pays sont les principaux donateurs des institutions internationales et en contrôlent les politiques.

3 Les entreprises

La gouvernance environnementale des entreprises correspond au pilier environnemental d'une notion plus vaste, la *responsabilité sociétale des entreprises*, qui est l'application des principes du développement durable aux entreprises.

La gouvernance environnementale des entreprises prend en considération la gestion qu'une société a de ses impacts et de ses risques ; elle sert à évaluer ses actes et ses possibilités d'action dans le domaine environnemental.

4 Les acteurs non étatiques

La question des acteurs participant à la gouvernance environnementale est directement liée à la démocratisation de cette dernière. Il existe un consensus sur le fait « qu'une plus grande participation des acteurs non étatiques dans les décisions environnementales à caractère multilatéral renforce la légitimité démocratique de la gouvernance environnementale » (Wikipédia : https://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance_environnementale).

Mais au-delà des résultats positifs de l'action des mouvements sociaux sur la démocratisation des sociétés dont ils font partie, il convient de se demander dans quelle mesure ils peuvent être les acteurs principaux d'une transformation du territoire ou jusqu'à quel point ils contribuent à générer une gouvernance environnementale au niveau territorial.

5 Les accords multilatéraux sur l'environnement

Les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) visent à protéger et à restaurer l'environnement mondial et à contribuer au développement durable.

Exemples : la Convention de Ramsar sur les zones humides (1971), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Convention de Washington, 1973), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et le Protocole de Kyoto (1997) qui la renforce.

Les accords multilatéraux sur l'environnement jouent un rôle fondamental pour servir les pays, renforcer les communautés, favoriser le bien-être de ceux qui en font partie, et inciter à la compréhension mutuelle et à la paix. En outre, à travers toute une gamme de biens et de services, les gènes, les espèces et les écosystèmes contribuent souvent directement aux sources de subsistance et au développement durable.

6 Les institutions internationales

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement

Le PNUE est la plus haute autorité en matière environnementale dans le système des Nations Unies. Fort de son expertise, il renforce les normes et les pratiques environnementales tout en aidant au respect des obligations en matière environnementale aux échelons national, régional et international.

Le Fonds pour l'environnement mondial

Le FEM est une organisation financière indépendante lancée à l'initiative de gouvernements donateurs tels ceux de l'Allemagne et de la France. C'est la première organisation financière qui se consacre pleinement à l'environnement à l'échelle mondiale.

La Commission des Nations Unies sur le développement durable

La CNUDD est une institution intergouvernementale qui se réunit deux fois par an pour évaluer les efforts consentis lors du Sommet de Rio.

Les secrétariats des conventions et accords multilatéraux

Les secrétariats des conventions et accords multilatéraux constituent des piliers de la réglementation environnementale mondiale. Ils ont une grande influence sur les parties contractantes dans la mise en œuvre des résolutions et décisions des conférences des Parties.

La Banque mondiale

La Banque mondiale influe sur la gouvernance environnementale par l'entremise d'autres acteurs, en particulier le FEM. Son mandat en matière de gestion environnementale n'est pas suffisamment défini, même si elle a incorporé cette thématique dans sa mission.

L'OMC et le FMI sont aussi considérés comme des organisations internationales.

D'autres institutions internationales intègrent la gouvernance environnementale dans leur plan d'action, par exemple :

- le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD);
- l'Organisation météorologique mondiale (OMM);
- l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO);
- l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

7 La cohérence et la coordination entre instruments et acteurs

Quelles orientations proposer aux décideurs pour améliorer la cohérence et l'intégration des politiques à l'appui de l'objectif du développement durable ? Loin d'énoncer un ensemble de recettes miracles ou de solutions clé en main, la cohérence se fonde sur l'expérience des pays de l'OCDE et sur la prise de conscience de l'attention particulière aux pratiques de gouvernance que requiert cet objectif.

Si le développement durable est si important, pourquoi notre volonté politique est-elle si peu souvent mise en œuvre de manière efficace ? La réponse tient en partie au caractère inadéquat des outils de gouvernance. Une bonne gouvernance et une saine gestion publique constituent des préalables à la mise en œuvre de mesures de développement durable.

La réalisation des objectifs du développement durable exige souvent des pouvoirs publics des initiatives particulières pour mieux intégrer les objectifs économiques, environnementaux et sociaux qui relèvent du domaine de compétence de leurs diverses institutions.

Le manque de coordination réelle entre les secteurs et entre les échelons de l'administration constitue donc l'un des principaux obstacles à surmonter.

Les principaux obstacles à l'intégration des politiques sont solidement enracinés dans les divergences entre les intervenants quant à leur perception des enjeux. Le débat sur le développement durable met en jeu des intérêts contradictoires, et le compromis demeure un élément clé de la prise de décision. De même, il est nécessaire d'impliquer tous les acteurs concernés et d'améliorer la gestion des connaissances.

Au niveau mondial, la gouvernance environnementale se heurte à quatre obstacles fondamentaux :

- des structures parallèles et concurrentes ;
- des contradictions et des incompatibilités ;
- la concurrence entre les multiples accords provenant d'organisations différentes et comportant des objectifs, des règles et des processus différents ;
- le chaînon manquant entre l'échelle mondiale et l'échelle locale.

8 La démocratisation de la gouvernance environnementale mondiale

Le processus du Sommet de la Terre (Rio, 1992 ; Johannesburg, 2002 ; Rio, 2012) est un espace d'innovation démocratique capable de bouleverser les schémas de l'ordre international et d'ouvrir la voie à une forme de « démocratie d'acteurs » ou de « démocratie des Parties » dans la gouvernance environnementale mondiale, dans un processus délibératif où des acteurs fondamentaux comme les ONG, les femmes, les peuples indigènes, les entreprises et les commerçants prennent part aux décisions aux côtés des États et des organisations internationales.

Avant, pendant et après chacun des sommets, il y a eu des forums, des dialogues et des accords de partenariat, parallèlement aux processus formels de relations entre acteurs étatiques et non étatiques. Le mode privilégié pour cette forme de gouvernance est la négociation multilatérale.

9 Présentation de cas : la Convention de Ramsar sur les zones humides

Les zones humides constituent un bien collectif à protéger qui abrite 80 % de la biodiversité. Elles jouent un rôle capital dans la régénération des ressources en eau et la préservation de la biodiversité.

La Convention sur les zones humides est le cadre de la coopération internationale et de l'action nationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Elle est aussi appelée Convention de Ramsar, du nom de la ville iranienne où elle fut adoptée en 1971. Près de 90 % des États membres de l'ONU sont des « Parties contractantes » à la Convention de Ramsar.

La Convention a adopté une définition large des zones humides comprenant tous les lacs et cours d'eau, les aquifères souterrains, les marécages et marais, les prairies humides, les tourbières, les oasis, les estuaires, les deltas et étendues intertidales, les mangroves et autres zones côtières, les récifs coralliens et tous les sites artificiels tels que les étangs de pisciculture, les rizières, les retenues et les marais salés.

Les organes de la Convention

L'application de la Convention de Ramsar est le fruit d'un partenariat permanent entre les Parties contractantes (au nombre de 169 au 2 février 2017), le Comité permanent et le Secrétariat de la Convention, qui bénéficient des avis d'un organe d'experts subsidiaire, et le Groupe d'évaluation scientifique et technique (GEST); elle bénéficie de l'appui du Programme de la Convention de Ramsar relatif à la communication, au renforcement des capacités, à l'éducation, à la sensibilisation et à la participation (CESP). Tous les trois ans, les représentants des Parties contractantes se réunissent en Conférence des Parties contractantes, l'organe politique suprême de la Convention, qui adopte des résolutions en vue d'administrer les travaux de la Convention et d'améliorer les moyens permettant aux Parties de mettre en œuvre ses objectifs.

La mission de la Convention

La Convention a pour mission «la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale, en tant que contribution à la réalisation du développement durable dans le monde entier». Conformément aux trois piliers de la Convention, les Parties contractantes s'engagent :

- à œuvrer à l'utilisation rationnelle de toutes leurs zones humides dans le cadre de plans nationaux, de politiques et de lois, ainsi que de mesures de gestion et d'éducation du public ;
- à inscrire des zones humides appropriées sur la liste des zones humides d'importance internationale (la « Liste de Ramsar ») et à assurer leur bonne gestion ;
- à coopérer au plan international dans les zones humides transfrontières, les systèmes de zones humides partagés, les espèces partagées et les projets de développement qui pourraient affecter les zones humides.

Ce que font les zones humides et ce qui peut leur arriver

- Les zones humides stockent l'eau et assurent sa qualité, contribuant à la résilience contre la sécheresse.
- Elles protègent contre les inondations et les effets des tempêtes.
- Elles fournissent des aliments et d'autres services tels que le transport et les loisirs.
- Elles offrent différents habitats qui abritent la biodiversité des gènes, des espèces et des écosystèmes et jouent un rôle clé dans les cycles biologiques de nombreuses espèces et dans les structures de la migration annuelle.

Sous la pression des demandes croissantes d'une population humaine en expansion, les zones humides sont dégradées et disparaissent. La surexploitation des dernières zones humides menace de plus en plus leur capacité de fournir des services essentiels.

Pour y remédier, nous devons veiller à l'utilisation rationnelle des zones humides et de l'eau qu'elles contiennent, restaurer les zones humides dégradées et, s'il le faut, en créer de nouvelles pour retrouver les services dont nous avons besoin.

Le fonctionnement de la Convention

La Conférence des Parties contractantes (COP) se réunit tous les trois ans pour promouvoir des politiques et des lignes directrices dans le but de faire progresser les objectifs de la Convention.

Le Comité permanent, composé de Parties contractantes qui représentent les six régions Ramsar du monde, se réunit chaque année pour guider la Convention entre les sessions de la COP.

Le Groupe d'évaluation scientifique et technique fournit des orientations sur des questions clés pour la Convention.

Le Secrétariat, basé à Gland, en Suisse, gère les activités quotidiennes de la Convention et publie les documents de la Convention ainsi que la « Liste de Ramsar » des zones humides d'importance internationale. Il est soutenu sur le plan administratif par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Chaque Partie contractante désigne une autorité administrative chargée de la mise en œuvre de la Convention au niveau national.

Les pays sont aussi encouragés à établir des comités nationaux pour les zones humides à large composition.

Les Parties contractantes peuvent inscrire, au Registre de Montreux, des sites Ramsar dont les caractéristiques écologiques sont en train de changer ; une assistance technique telle que celle de la Mission consultative Ramsar peut alors leur être fournie.

Les entreprises privées, de même que les organisations publiques et communautaires, sont encouragées à contribuer à la mission de la Convention.

Les organisations internationales partenaires de la Convention de Ramsar

La Convention a six organisations internationales partenaires reconnues officiellement qui fournissent des avis et une assistance techniques spécialisés, conformément aux principes de la Convention : BirdLife International, l'International Water Management Institute (IWMI), l'UICN, Wetlands International, WWF International et le Wildfowl and Wetlands Trust (WWT).

La Convention collabore avec un réseau de plusieurs partenaires, dont les 16 initiatives régionales Ramsar.

La Convention de Ramsar, partenaire du développement durable

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, véritable feuille de route du développement durable pour les 15 prochaines années, a été adopté officiellement en septembre 2015 à New York. C'est un plan d'action pour les populations, pour la planète, pour la prospérité et pour la paix. Il porte une vision visant à transformer notre monde en éradiquant la pauvreté et en assurant sa transition vers un développement durable. Les ODD forment le cœur du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Les ODD sont notamment dédiés à l'eau et à l'assainissement, aux énergies durables, aux villes durables, aux modes de consommation et de production durables, au climat, ainsi qu'aux écosystèmes terrestres et aquatiques, en particulier les océans. Le succès du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dépend d'une action collective, par tous et pour tous. Les zones humides et la Convention de Ramsar sont essentielles à l'atteinte de 16 des 17 ODD.

Cette situation découle principalement du fait que les zones humides sont notre source d'eau douce. Elles épurent l'eau et filtrent les déchets. Elles nourrissent l'humanité et regorgent de biodiversité. Les zones humides contribuent à contrer le changement climatique. À titre illustratif, on estime que les tourbières, qui ne recouvrent que 3 % de la Terre, retiennent 30 % de tout le carbone stocké en milieu terrestre. Elles stockent deux fois plus de carbone que l'ensemble des forêts du monde.

Les zones humides assurent des produits et des moyens d'existence durables, car elles fournissent du bois pour la construction, des huiles végétales, des plantes médicinales, des tiges et des feuilles pour la vannerie et du fourrage pour les animaux.

Il est donc très important d'utiliser la Convention de Ramsar comme un outil essentiel pour la mise en œuvre des ODD, à travers l'intégration des quatre objectifs du plan stratégique de Ramsar dans les actions de tous les pays à l'horizon 2030.

Le 4^e Plan stratégique 2016-2024 de la Convention de Ramsar contribue à chacun des 17 ODD, sauf l'objectif 7.



Bibliographie

Direction du développement et de la Coopération, 2007, _ LA GOUVERNANCE COMME THEME TRANSVERSAL : Guide d'orientation pour sa mise en œuvre

Combe, Hélène (2015). «La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable», *Développement durable et territoires*, vol. 6, n° 2 (septembre), p. 1-13, <<http://journals.openedition.org/developpementdurable/pdf/10852>>.

Létourneau, Alain (2009). *Gouvernance et développement durable : des enjeux éthiques sous-jacents*, conférence organisée par la Fondation Ostad Elahi et l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), Paris.

Meadowcroft, James et François Bregha (2009). « La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable », dans *Gouvernance pour un développement durable : Relever les défis de l'avenir*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <<http://www.horizons.gc.ca/fr/contenu/le-d%C3%A9fi-de-la-gouvernance-pour-un-d%C3%A9veloppement-durable>>.

Nations Unies (2012). *Résultats de la Conférence : L'avenir que nous voulons*, Rio de Janeiro, Brésil, <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/Rioplus20_rapport_NationUnies-1.pdf>.

Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises (2004). *Développement durable et entreprises : un défi pour les managers*.

www.uqac.ca/msiaa/Rapport%20Final/francais/html/RAPPORT-52.html

https://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance_environnementale