



Quand l'action publique préserve l'environnement

Assurer la pérennité des ressources environnementales – le septième Objectif du Millénaire pour le développement – suppose de mettre en place des schémas de développement durables et de préserver, pour les générations à venir, les capacités productives des écosystèmes naturels. Ces deux axes requièrent à leur tour tout un ensemble de mesures pour mettre fin à la détérioration de l'environnement et améliorer les méthodes de gestion des écosystèmes. Ces mesures doivent se répartir selon deux volets : il faut à la fois remédier à la rareté des ressources naturelles pour les populations pauvres et inverser la tendance à la dégradation de l'environnement due à un excès de consommation des populations riches.

Nombre des problèmes environnementaux sont imputables aux schémas de production et de consommation des populations favorisées, notamment dans les pays riches. Ceux-ci consomment beaucoup de combustibles fossiles et épuisent une grande partie des zones de pêche de la planète, dégradant ainsi l'environnement mondial. Ils exploitent également de grandes quantités de bois tropicaux et de produits issus d'espèces menacées.

Si l'on veut assurer la durabilité de la Terre et de ses ressources, et offrir des perspectives de développement aux pays pauvres, ces schémas de destruction doivent impérativement changer. Les méthodes de production d'énergie doivent générer beaucoup moins de gaz à effet de serre. La gestion de la pêche doit prendre en considération les limites écologiques au lieu de reposer sur des subventions qui en ouvrent l'accès à tous. Une réglementation internationale doit limiter la surconsommation, qui met en péril les écosystèmes ainsi que certaines espèces végétales et animales. Si ces mesures sont instaurées intelligemment, à l'aide de nouvelles technologies, le coût de ces changements peut être minime.

Parallèlement, de nombreux problèmes environnementaux résultent de la pauvreté, et participent à un cercle vicieux selon lequel la pauvreté accentue la dégradation de l'environnement et réciproquement. Ainsi, dans les zones rurales pauvres, il existe des liens étroits entre un taux de mortalité infantile élevé, une forte fécondité, une croissance démographique importante et un déboisement intense, car les paysans y déciment les forêts tropicales pour en tirer du bois de chauffe ou cultiver de nouvelles terres.

Étant donné ce lien de causalité, les mesures qui permettront de réduire la mortalité infantile auront un effet bénéfique sur l'environnement : en faisant baisser la croissance démographique, elles diminueront la pression que les populations exercent sur des écosystèmes fragiles. Les exemples où la pauvreté contribue à la dégradation de l'environnement abondent.

Il en ressort que la lutte contre la pauvreté joue un rôle crucial dans la protection de l'environnement. Ce sont les populations pauvres qui sont le plus touchées par la dégradation des conditions environnementales, notamment l'épuisement des ressources naturelles ainsi que la détérioration des écosystèmes et des services qu'ils fournissent. Et lorsque ces populations portent atteinte à l'environnement, c'est souvent parce qu'elles se sont vues refuser un accès légitime aux ressources naturelles par les plus favorisés. Ainsi, dans de nombreux cas, elles sont contraintes de vivre sur des terres à faible rendement plus exposées à une dégradation¹.

Sur la planète, 900 millions de personnes vivent dans des conditions de pauvreté absolue en milieu rural. Leur subsistance repose le plus souvent sur la consommation et la vente de produits naturels. En Tanzanie, les populations pauvres tirent la moitié de leur revenu monétaire de la vente de produits issus de la forêt, tels que le charbon de bois, le miel, le bois de chauffe et les fruits sauvages². Les pays les moins avancés sont les plus tributaires de l'agriculture et des ressources naturelles. Mais la dépendance des pays en développement envers les produits primaires (produits agricoles et forestiers, minerais, poissons) pour leurs recettes à l'exportation, les rend d'autant plus exposés à un épuisement des ressources et à la dégradation des termes de l'échange.

L'interdépendance de la pauvreté et des ressources environnementales comporte également une dimension hommes-femmes. Au sein des populations pauvres, les femmes et les filles sont touchées de façon disproportionnée par la dégradation de l'environnement, puisqu'elles sont souvent chargées de rapporter au foyer combustible, fourrage et eau. Dans de nombreux pays, la déforestation oblige les femmes et les filles des campagnes à marcher davantage et à dépenser plus de temps et d'énergie pour aller chercher du bois de chauffe. En Afrique, elles passent ainsi jusqu'à trois heures par jour sim-

Objectif 7 : Assurer la durabilité des ressources environnementales

Cible 9 : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales

Cible 10 : D'ici 2015, réduire de moitié le pourcentage de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable

Cible 11 : Parvenir, d'ici 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis

ENCADRÉ 6.1

Les pays en développement menacés par les changements climatiques

Les changements climatiques mondiaux vont vraisemblablement accroître les disparités économiques entre pays riches et pauvres, notamment à mesure que les températures augmentent. Les dégâts attendus dans les pays pauvres reflètent partiellement une moindre capacité d'adaptation. C'est dire que les questions soulevées par le climat sont intrinsèquement liées au développement.

Ces changements climatiques pourraient conduire à des transformations de grande ampleur et parfois irréversibles des différents systèmes de la Terre, dont les effets seraient ressentis aussi bien à l'échelle continentale que mondiale. Bien que la probabilité et l'étendue de ces effets soient mal connus, on sait d'ores et déjà qu'ils seront conséquents. Ils doivent donc être pris en compte par les décideurs politiques. Voici quelques scénarios envisageables :

- Les récoltes diminueront dans la plupart des régions tropicales et subtropicales, tandis que la productivité agricole connaîtra de plus grandes variations dues à des conditions météorologiques extrêmes (sécheresses, inondations).
- En Asie, le régime de précipitations sera de plus en plus variable pendant les moussons d'été, ce qui pourrait faire reculer la production alimentaire et accroître le nombre de personnes souffrant de la faim.
- Dans de nombreuses régions arides, notamment subsahariennes, la baisse des ressources en eau disponibles contrastera avec un accroissement dans d'autres régions sèches, telles que certaines zones de l'Asie du Sud-Est.
- La destruction massive des récifs coralliens et des écosystèmes côtiers s'accompagnera de modifications des schémas climatiques induits par les océans.
- L'élévation du niveau de la mer sera préoccupant : une hausse d'un mètre, due en partie au réchauffement planétaire, risque d'engloutir 12 % du territoire égyptien, où vivent actuellement 7 millions de personnes. L'augmentation du niveau de la mer menacera également de rendre inhabitables plusieurs petites îles, telles que les Maldives et Tuvalu, et de submerger d'immenses espaces d'autres pays.
- L'exposition aux maladies s'accroîtra, qu'elles soient à transmission vectorielle (paludisme, fièvre dengue) ou d'origine hydrique (choléra).

Sources : GIEC, 2001a, b ; PNUD, 1998.

plement pour aller chercher de l'eau, y consacrant plus d'un tiers de l'énergie que leur fournit leur ration alimentaire quotidienne³.

La pollution de l'air et de l'eau tend à toucher de manière plus importante les pauvres. Ceux-ci dépensent une part plus importante de leur budget en énergie, alors que le bénéfice qu'ils en retirent est souvent de médiocre qualité. Ainsi, les combustibles issus de la biomasse sont consommés dans des poêles inefficaces et polluants, et les lampes à kérosène ont un coût plus élevé par unité d'éclairage que celles alimentées à l'électricité.

Les populations pauvres sont également les plus vulnérables aux chocs et perturbations écologiques, en particulier aux inondations, aux sécheresses prolongées et aux conséquences naissantes des change-

ments climatiques planétaires (encadré 6.1). De surcroît, ce sont elles les moins à même de faire face à ces turbulences environnementales. Dans les terres arides de l'Inde, les produits issus de la biodiversité, tels que les fruits sauvages ou le miel, représentent d'ordinaire quelque 20 % des revenus des populations rurales pauvres. Mais durant les sécheresses, ils atteignent 40 % parce que les récoltes viennent à manquer⁴.

Même si elle peut générer quelques économies sur le court terme, l'indifférence à la durabilité des ressources environnementales risque de nuire aux populations pauvres et, à long terme, de saper les efforts de lutte contre la pauvreté⁵. Étant donné le lien étroit qui unit la pauvreté et l'environnement, il est indispensable de prêter attention aux besoins des personnes dont la subsistance dépend des ressources naturelles et des services qu'elles en retirent. En théorie comme en pratique, la gestion de l'environnement devrait créer des opportunités de revenu, renforcer les droits de propriété et d'usage des populations, et développer leur participation au processus de prise de décision politique.

Toutefois, ce lien entre pauvreté et environnement joue également dans la direction opposée. Les populations pauvres sont souvent privées des moyens et du droit d'investir dans l'utilisation durable des ressources environnementales, que sont notamment de meilleures installations sanitaires et de traitement des eaux, et des technologies de productions d'énergie plus propres. Elles n'ont pas non plus les ressources financières pour investir dans des substituts aux services tirés de la nature.

La croissance continue de la consommation détériore l'environnement par des émissions et des rejets de déchets polluants. L'épuisement et la dégradation progressifs des ressources, même si elles sont renouvelables, mettent également en danger les moyens de subsistance. Au cours des 50 dernières années, les émissions de dioxyde de carbone ont quadruplé, et la majeure partie de cet accroissement est imputable aux pays riches. En 1999, ces émissions dépassaient 12 tonnes par habitant dans les pays de l'OCDE à revenu élevé, contre 0,2 dans les pays les moins avancés.

Puisqu'ils contribuent de manière plus importante à la dégradation de l'environnement mondial et qu'ils disposent de davantage de ressources financières et technologiques, c'est principalement aux pays riches que revient la responsabilité de remédier aux problèmes environnementaux, et d'aider les régions pauvres à s'engager sur la voie d'un développement qui préserve l'environnement. La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement exige des politiques publiques qui soulignent la complémentarité entre développement durable et gestion de l'environnement, et réduisent

le plus possible les concessions. En effet, il est indispensable d'assurer un environnement durable pour atteindre les autres Objectifs (tableau 6.1).

RESSOURCES ENVIRONNEMENTALES

Essentiels à tant d'activités productives, les écosystèmes et les ressources naturelles constituent une composante importante de l'économie internationale. À la fin des années quatre-vingt-dix, l'agriculture représentait près d'un quart du PIB des pays à faible revenu⁶. Au début de cette même décennie, les produits de la transformation du bois contribuaient pour 400 milliards de dollars à l'économie mondiale, et la pêche pour 55 milliards de dollars d'exportations en 2000⁷.

La raréfaction des ressources naturelles et les agressions envers l'écosystème obligent souvent les communautés pauvres à choisir entre deux maux. Une communauté peut en effet obtenir davantage de nourriture en convertissant les espaces boisés en terrains cultivables, mais au risque de perdre les services tirés de l'environnement tels que le bois d'œuvre, la biodiversité, l'eau propre, la régulation des inondations et la maîtrise de la sécheresse.

ALIMENTATION

Le bien-être des populations est tributaire des ressources naturelles et des services procurés par l'environnement, qui contribuent à la production alimentaire. Les individus dépendent des sols pour faire cultiver, des herbages pour élever du bétail et des cours d'eau et des océans pour abriter les réserves halieutiques. La génétique sous-tend une grande partie de la productivité. Au fil des siècles, les agriculteurs ont accumulé des sommes de savoir et de capacités productives grâce à l'élevage du bétail, à la sélection, à la conservation et à la propagation de variétés végétales. Les diverses ressources génétiques permettent aux agriculteurs de s'adapter aux modifications de l'environnement en créant des races animales et variétés végétales mieux adaptées aux conditions nouvelles. En période de pénurie, la biodiversité naturelle constitue donc aussi une source de produits alimentaires alternatifs.

EAU

La mauvaise gestion et la dégradation des ressources naturelles menacent les services vitaux fournis par l'eau, tout en compromettant la croissance économique, le bien-être des humains et les ressorts de la nature. Environ 1,7 milliard de personnes, soit un tiers de la population des pays en développement, vivent dans des pays subissant un stress hydrique (ce sont les pays qui consomment chaque année plus de 20 %

TABLEAU 6.1

En quoi l'Objectif environnemental est-il important pour les autres Objectifs ?

Objectif	Liens avec l'environnement
1. Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim	Les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des populations pauvres dépendent souvent des biens et services que procure l'écosystème. Le droit des pauvres aux ressources environnementales ne sont, le plus souvent, pas garantis ; de même, l'accès qu'ils ont aux marchés, aux prises de décision et à l'information relative à l'environnement n'est pas adapté – il limite leur capacité à protéger l'environnement et à améliorer leur niveau de vie, ainsi que leur bien-être. Le manque d'accès aux services énergétiques restreint leurs opportunités de production, particulièrement en zone rurale.
2. Garantir à tous une éducation primaire	Tout le temps passé à aller chercher de l'eau et du bois de chauffe est autant de temps en moins à consacrer à la scolarité. De plus, dans les zones rurales, le manque d'énergie, d'eau et d'installations sanitaires décourage les enseignants qualifiés de travailler dans les villages pauvres.
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	C'est aux femmes et aux filles que revient la charge de collecter l'eau et le bois, ce qui réduit le temps disponible et leurs chances d'accès à l'éducation, à l'alphabetisation et aux activités génératrices de revenus. Il est rare que les femmes aient les mêmes droits que les hommes, et l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles ne leur est pas assuré, ce qui limite leurs opportunités et leur aptitude à accéder à d'autres moyens productifs.
4. Réduire la mortalité des enfants	Les maladies (telles que la diarrhée) liées à l'absorption d'eau impropre à la consommation et aux installations sanitaires insuffisantes, ainsi que les infections respiratoires dues à la pollution atmosphérique figurent parmi les premières causes de décès des enfants de moins de cinq ans. Le manque de combustible, qui permettrait de faire bouillir l'eau, contribue également à la propagation de maladies hydriques qui pourraient être évitées.
5. Améliorer la santé maternelle	L'inhalation d'air pollué à l'intérieur du logement, ainsi que le transport de lourdes charges d'eau et de bois de chauffe peut nuire à la santé des femmes et rendre ces dernières moins aptes à avoir des enfants, avec davantage de risques de complications durant la grossesse. Le manque d'énergie destinée à l'éclairage et à la réfrigération, ainsi que le manque d'installations sanitaires améliorées présentent un risque pour la santé, particulièrement en zone rurale.
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	On estime que l'incidence de maladies liées à un facteur de risque environnemental (comme le paludisme et les infections parasitaires) peut atteindre 20 % dans les pays en développement. La prévention de ces risques est au moins aussi importante que le traitement lui-même, tout en présentant le plus souvent un meilleur rapport efficacité-prix. Les nouveaux médicaments issus de la biodiversité sont prometteuses pour la lutte contre ces grandes maladies.
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	Nombre des problèmes environnementaux mondiaux – changement climatique, disparition de certaines espèces, épuisement des réserves halieutiques – ne peuvent être résolus que par un partenariat entre pays riches et pauvres. De plus, les investissements susceptibles de mettre en péril les ressources naturelles peuvent exercer une pression de plus en plus forte à la surexploitation des ressources des pays pauvres.

Sources : D'après PNUD, DFID et Banque mondiale.

de leurs réserves d'eau renouvelables). Si les tendances actuelles persistent, ce chiffre pourrait monter à 5,0 milliards d'individus d'ici 2025⁸. L'accès restreint à l'eau limite les perspectives de développement de nombreux pays, et les conflits relatifs à l'utilisation et à la distribution de l'eau sont souvent à l'origine de différends internationaux.

ÉNERGIE

Plus de 2 milliards d'individus n'ont pas accès à l'électricité ni, par conséquent, aux services qui en découlent, comme l'éclairage, la réfrigération, les télécommunications et l'énergie mécanique⁹, qui sont pourtant essentiels à l'éducation, aux services de santé et à la création d'emplois productifs.

Dans les pays les plus pauvres, plus de 80 % de l'énergie provient de sources traditionnelles, telles que le fumier, les résidus des cultures et le bois de chauffe¹⁰. L'inefficacité des poêles et des techniques de chauffage contraignent souvent les populations locales à recueillir les combustibles traditionnels à un rythme supérieur à celui de leur régénération naturelle, ce qui nuit aux terres. Cuisiner avec de tels combustibles, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, peut générer des niveaux très élevés de polluants atmosphériques dangereux pour la santé. Pour résoudre ce type de problème, il faut à la fois que les pays riches revoient leur mode de consommation d'énergie et que les pays en développement recourent à des technologies peu onéreuses et à faible taux d'émission.

Le secteur des transports, qui est celui qui consomme le plus d'énergie, représente un défi clef dans l'obtention d'une consommation d'énergie viable. Les pouvoirs publics devraient inciter les consommateurs et les producteurs à se convertir à des

véhicules plus efficaces et à une consommation plus durable des ressources. Le prix de l'essence, qui est en grande partie déterminé par les taxes, peut faire la différence. Parmi les pays de l'OCDE, le Canada et les États-Unis sont ceux qui affichent les prix à la pompe les plus bas et, comme on peut s'y attendre, la consommation par habitant la plus élevée. L'Autriche et le Japon pratiquent, eux, des prix les plus élevés, et leur consommation par habitant y atteint un quart de celle des États-Unis et un tiers de celle du Canada (diagramme 6.1). L'essence coûte quatre fois plus en Inde qu'aux États-Unis (au taux de change du marché).

MOYENS DE SUBSISTANCE

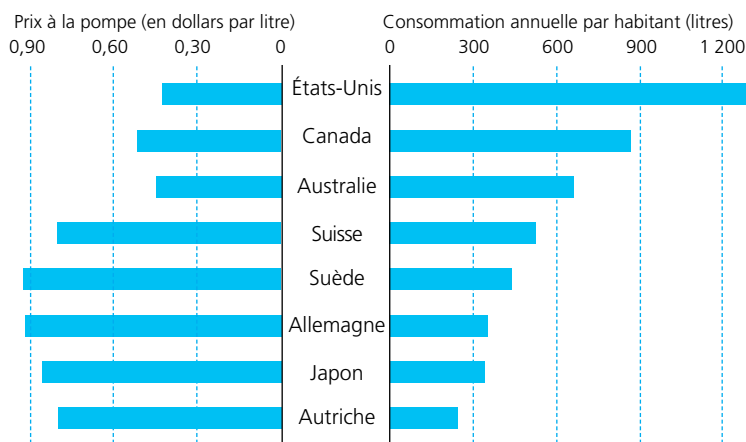
Les ressources naturelles et les services issus de l'environnement constituent une source directe de moyens de subsistance pour bon nombre de personnes, en particulier pour les populations pauvres des zones rurales, qui sont les plus touchées par la dégradation de l'environnement ou par la limitation ou le refus d'accès au patrimoine environnemental. Si la santé et la productivité de l'environnement sont préservés, les ressources naturelles et les services qu'elles procurent permettent de conserver un choix entre les différents moyens de subsistance, ainsi qu'un potentiel de diversification. La variété est essentielle, car les populations pauvres doivent avoir la possibilité de diversifier leur utilisation des ressources naturelles et des services qui leur sont associés lorsque les circonstances évoluent¹¹.

MESURES À ENVISAGER

Si l'on veut faire face à la raréfaction des ressources naturelles pour les populations pauvres de la planète, et inverser la tendance actuelle à la dégradation de l'environnement issue de la surconsommation dans les pays riches, il faut mettre en œuvre des mesures qui prennent en compte la diversité de l'environnement naturel, les causes, nombreuses et diverses, de sa dégradation ainsi que les liens complexes entre pauvreté et environnement. Ces mesures doivent également s'inscrire dans la lignée des efforts précédemment déployés pour améliorer la gestion de l'environnement :

- La gestion de l'environnement ne peut être traitée indépendamment des autres problèmes de développement. Pour atteindre des résultats durables et significatifs, elle doit être combinée aux efforts de lutte contre la pauvreté et d'instauration d'un développement durable. Afin que l'amélioration de cette gestion profite aux populations pauvres, il faut des mesures et des changements institutionnels qui couvrent tous les secteurs et qui s'inscrivent en dehors des attributions des institutions en charge de l'envi-

DIAGRAMME 6.1
Dans les pays de l'OCDE, moins l'essence est chère et plus on en consomme, 2001



Source : AIE ET OCDE, 2003.

ronnement. Cela inclut une révision des modes de gouvernance, des politiques économiques et sociales intérieures, ainsi que des politiques internationales et des politiques des pays riches¹².

- La politique environnementale ne sera couronnée de succès que dans la mesure où elle considère la population pauvre non comme une partie du problème, mais comme un élément de la solution (encadrés 6.2 et 6.3).
- Les problèmes environnementaux doivent être gérés activement comme partie intégrante du processus de croissance. Les améliorations environnementales ne peuvent pas être différées au moment où la hausse des revenus libère des ressources supplémentaires pour la protection de l'environnement. Six principes doivent guider les politiques environnementales :
 - renforcer les institutions et améliorer la gouvernance ;
 - intégrer la durabilité de l'environnement aux politiques de tous les secteurs ;
 - améliorer les marchés et mettre fin à toutes les subventions dommageables à l'environnement ;
 - soutenir les mécanismes internationaux de gestion de l'environnement ;
 - investir dans la science et les technologies qui influenceront positivement sur l'environnement ;
 - intensifier les efforts destinés à sauvegarder les écosystèmes menacés.

RENFORCER LES INSTITUTIONS ET AMÉLIORER LA GOUVERNANCE

De nombreux problèmes environnementaux trouvent leur source dans des défaillances institutionnelles ou dans de mauvaises méthodes de gouvernance. Trois types de défaillances sont particulièrement importants pour la gestion de l'environnement : des droits de propriété et d'utilisation inappropriés, une information et des opportunités insuffisantes pour que les parties prenantes locales puissent intervenir dans la prise de décisions, ainsi qu'un contrôle insuffisant et une application médiocres des normes environnementales (encadré 6.4).

Au niveau international, des difficultés institutionnelles et de gouvernance se posent manifestement pour l'élaboration de systèmes efficaces et équitables de gestion des ressources environnementales internationales telles que les océans et le climat. Au niveau national, la fragilité des droits de propriété et d'utilisation sont à l'origine de nombreux problèmes environnementaux tels que le déboisement, le pâturage excessif et la surexploitation des stocks de poissons.

Il est difficile de gérer un accès libre aux ressources communes parce qu'individus et entreprises fondent leurs décisions sur les coûts et les bénéfices qu'ils peuvent en tirer pour eux-mêmes, quitte à

ENCADRÉ 6.2

Améliorer les conditions de vie dans les taudis

Les estimations actuelles indiquent qu'un tiers de la population urbaine du monde en développement habite dans des taudis. Ces personnes y vivent en surnombre, dans des conditions inférieures au niveau acceptable, ne disposent généralement d'aucun accès à de l'eau potable ni d'installations sanitaires correctes, avec pour conséquence une forte incidence des maladies et un taux de mortalité infantile élevé.

Vu la rapidité de l'urbanisation, ces problèmes vont s'aggraver dans les villes déjà vulnérables. Les projections des Nations Unies indiquent qu'entre 2000 et 2010, 85 % de la croissance démographique interviendra en milieu urbain – pour la quasi-totalité en Afrique, en Asie et en Amérique latine. En 2001, plus de 70 % des populations urbaines des pays les moins avancés et d'Afrique subsaharienne logeaient dans des taudis. Sans interventions conséquentes, cette proportion ne cessera de croître. L'Objectif du Millénaire pour le développement 7 vise à une amélioration sensible des conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici 2020. Par le passé, les donateurs s'intéressaient peu aux besoins des citadins, mais cette attitude commence à changer car il est de plus en plus urgent de gérer le rythme effréné de la croissance des villes.

Même si les villes sont généralement à l'origine de la destruction de l'environnement, leur grande densité de population permet de construire des infrastructures vitales – installations sanitaires, services de transport et de santé publique, notamment – pour un coût par habitant inférieur à celui qui prévaut dans les zones rurales. Dans les environnements urbains, les pouvoirs publics peuvent aussi être plus réactifs ; ils sont davantage tenus de rendre des comptes et de répondre aux besoins des populations. Partout dans le monde, la réussite des associations d'occupants de taudis, comme à Bombay (Inde) ou à Nairobi (Kenya), suggère que des densités de population élevées associées à la proximité plus grande des décideurs offrent aux citadins la possibilité de faire entendre leur voix.

Population totale, urbaine et vivant dans des taudis, à la mi-2001

Régions	Population totale (milliards)	Population urbaine (%)	Population urbaine vivant dans des taudis (%)	Population totale vivant dans des taudis (milliers)
Monde	6,1	47,7	31,6	923 986
Régions riches	1,2	75,5	6,0	54 068
Régions en développement	4,9	40,9	43,0	869 918
Afrique du Nord	0,2	52,0	28,2	21 355
Afrique subsaharienne	0,7	34,6	71,9	166 208
Amérique latine et Caraïbes	0,5	75,8	31,9	127 567
Asie de l'Est et Océanie	1,4	39,0	36,3	194 323
Asie centrale et du Sud	1,5	30,0	58,0	262 354
Asie du Sud-Est	0,5	38,3	28,0	56 781
Asie de l'Ouest	0,2	64,9	33,1	41 331
Europe centrale et orientale et CEI	0,4	62,9	9,6	24 831

Calculs réalisés par l'African Population and Health Research Center à Nairobi, Kenya, en collaboration avec le PNUEH. Sources : PNUEH, 2002 ; ONU 2002i.

porter atteinte au bien-être environnemental et communautaire.

Il faut donc que les communautés locales disposent d'un pouvoir suffisant pour gérer les systèmes environnementaux desquels dépendent leurs moyens de subsistance. Comment ? Tout d'abord en clarifiant l'ensemble des droits de propriété et d'utilisation sur les ressources communes, ce qui peut nécessiter la réforme des politiques et des institutions qui contrôlent l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Ensuite, en renforçant les droits de pro-

ENCADRÉ 6.3

La participation de la population à la préservation de l'environnement à Guanacaste, au Costa Rica

Depuis sa création en 1985, la Zone de conservation de Guanacaste (*Area de Conservación Guanacaste, ACG*), au Costa Rica, illustre un nouveau mode de préservation, caractérisé par une prise de décision décentralisée, une volonté de transformer l'espace naturel en un actif productif et de rendre la préservation économiquement durable. Classé au Patrimoine naturel mondial de l'humanité par l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), l'ACG occupe 2 % de la superficie du Costa Rica et abrite plus de 235 000 espèces, soit 65 % de la biodiversité du pays.

Au sein d'un conseil local, la société civile est associée aux décisions relatives à cette réserve, qui est l'un des plus grands employeurs de la région et n'embauche que des Costariciens. Plus de 45 millions de dollars ont été consacrés au développement de ce site, dont le budget annuel

de 1,5 million de dollars est directement investi dans cette zone et les villes voisines. Les entreprises locales bénéficient en outre de l'afflux de visiteurs. Qui plus est, l'ACG sert de terrain d'expérimentation à la recherche appliquée menée par l'institut national pour la biodiversité. La restauration de la couverture forestière accroîtra l'habitat disponible pour effectuer des recherches sur les produits chimiques naturels rentables. Parmi les autres aspects bénéfiques pour l'environnement, citons l'écotourisme, la production d'eau et les réservoirs de carbone.

La principale leçon à tirer de l'exemple de Guanacaste est que les zones protégées doivent être entièrement gérées à l'échelle locale, avec des moyens adaptés pour que ces projets soient durables. La Zone de Guanacaste gère et met en valeur 2 % du territoire national, quasiment sans aucun frais pour le contribuable costaricien.

Sources : Janzen, 2000, pp. 122-32 ; PNUD, 2001a.

ENCADRÉ 6.4

Promouvoir l'équité et la protection de l'environnement : un exemple d'impôt original au Brésil

En 1992, la plupart des États du Brésil ont adopté une taxe à la valeur ajoutée écologique (*Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços*, ou ICMS-E). Cette taxe sur les biens, les services, l'énergie et les communications est la source la plus importante de recettes fiscales au Brésil. Un quart de ces recettes est versé aux différentes municipalités, en fonction de plusieurs indicateurs de leur comportement du point de vue de l'environnement. Le Parana et le Minas Gerais, par exemple, distribuent des moyens proportionnels à la superficie protégée dans chaque municipalité, pondérés par un coefficient de préservation correspondant à chaque site.

La taxe ICMS-E a été créée dans le but de

fournir aux municipalités qui gèrent de vastes réserves écologiques une compensation pour le manque à gagner. Le produit de cette taxe est souvent utilisé pour payer l'entretien des parcs et des réserves, y compris l'achat des outils et le salaire du personnel.

Dans certains États, cette taxe semble même avoir permis d'accroître considérablement le nombre et la taille des zones protégées. Au Parana, la superficie des réserves a augmenté de plus d'un million d'hectares entre 1991 et 2000, soit une progression de 165 %. Dans le Minas Gerais, les réserves protégées se sont, elles, agrandies de la même surface en cinq ans, entre 1995 et 2000, soit une hausse de 62 %.

Source : May et al., 2002.

priété des femmes, puisque leur subsistance est encore plus tributaire des ressources environnementales.

La décentralisation peut constituer un moyen d'améliorer la gouvernance environnementale (chapitre 7). Elle devrait néanmoins s'accompagner d'efforts visant à renforcer la capacité de la communauté à gérer ses ressources environnementales, à influencer la planification et à intervenir dans la conception des politiques. Le respect des droits des catégories marginales et indigènes, dont une large part des revenus repose sur des ressources naturelles, revêt une importance particulière.

Dans de nombreux pays en développement, les ressources naturelles sont pillées par de puissantes

élites corrompues, aux dépens des populations pauvres, pour lesquelles ces ressources sont vitales. Remédier à la corruption exige un renforcement de la gouvernance, avec une meilleure mise en application des lois, des sanctions plus fermes et une participation accrue de la communauté. Dans plusieurs pays, les citoyens évaluent la manière dont les pouvoirs publics associent la communauté à la prise de décisions relatives à l'environnement et procèdent régulièrement à la supervision de la gouvernance environnementale. Ce type d'efforts engendra très vraisemblablement de nouveaux progrès¹³.

INTÉGRER LA DURABILITÉ DE L'ENVIRONNEMENT AUX POLITIQUES DE TOUS LES SECTEURS

Les mesures politiques de la plupart des secteurs affectent l'environnement, mais trop souvent, les considérations environnementales ne sont pas prises en compte dans les processus décisionnels. Une sollicitation plus fréquente de l'avis des scientifiques peut permettre d'intégrer la compréhension du monde naturel à tous les niveaux du processus politique. Une analyse économique incorporant l'évaluation des actifs environnementaux devrait être introduite dans les prises de décisions, et ce, dans tous les secteurs.

Les politiques sectorielles dont les répercussions sur l'environnement sont conséquentes devraient faire l'objet d'études d'impact rigoureuses. En outre, les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, ainsi que les stratégies nationales sectorielles et de développement, devraient explicitement traiter de la protection et de la gestion de l'environnement. Il faut que les gouvernements nationaux, les organisations internationales et les agences d'aide bilatérale intègrent systématiquement des études d'impact dans leurs politiques et leurs programmes.

Les mesures sociales relatives aux Objectifs du Millénaire pour le développement influent également sur la qualité de l'environnement (chapitre 4). Investir dans le développement humain, particulièrement dans l'éducation des femmes et des filles, induit de nombreux avantages environnementaux, notamment en atténuant la pression démographique. De même, le fait que les liens entre pauvreté et environnement soient différents pour les femmes et les hommes doit être intégré dans les politiques environnementales, que ce soit dans la formulation, la mise en œuvre ou le suivi des stratégies de réduction de la pauvreté et des réformes politiques qu'elle implique.

Des cadres nationaux, tels que des stratégies pour un développement durable, devraient servir de guide aux politiques de gestion des ressources naturelles, à la lumière des problèmes et ressources spécifiques à

chaque pays. Beaucoup de plans d'actions nationaux relatifs à l'environnement n'ont pas su prendre en compte leurs répercussions sur les autres secteurs et sur les besoins des pauvres. Si l'on veut améliorer la politique environnementale, il faut que ces plans traitent explicitement ces problèmes, ainsi que leur influence sur la réalisation des Objectifs.

AMÉLIORER LES MARCHÉS ET METTRE FIN À TOUTES LES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À L'ENVIRONNEMENT

Le cours normal des transactions marchandes dissocie généralement gains privés et coûts sociaux, parce que les activités productives génèrent souvent des profits privés pour les agents économiques mais imposent des coûts à la société. Une fiscalité à visée régulatrice ou correctrice peut donc constituer un moyen de faire cadrer les incitations publiques et privées avec la nécessité de protéger l'environnement.

Les pouvoirs publics prennent parfois des mesures particulièrement préjudiciables, comme les subventions directes ou déguisées, qui envoient de mauvais signaux en appliquant aux ressources de l'environnement des prix inadéquats. Il est souvent bien plus efficace de réduire les subventions dommageables à l'environnement que de réguler directement l'activité économique. Il existe un autre moyen de promouvoir des pratiques saines pour l'environnement et une exploitation durable des ressources naturelles : répercuter le préjudice porté à l'environnement sur les prix du marché, grâce à des redevances de pollution et d'autres mesures s'appuyant sur les marchés.

Le prix de l'eau d'irrigation constitue un exemple frappant. Bien que se faisant de plus en plus rare dans de nombreux pays, l'eau tend à être fournie aux utilisateurs presque gratuitement. Cette approche favorise le gaspillage, accroît l'engorgement des sols et la salinisation, et dissuade les agriculteurs d'investir dans la conservation des ressources hydriques. Parmi les autres procédés nuisibles à l'environnement, on peut citer les subventions qui favorisent l'exploitation commerciale à grande échelle des zones de pêche et des forêts, ou l'utilisation excessive des intrants chimiques agricoles, comme les engrais ou les pesticides (encadrés 6.5 et 6.6).

Toutefois, en tête de liste des subventions dommageables figurent celles qui incitent à la consommation de combustibles fossiles. En effet, à l'échelle mondiale, leur valeur excède la somme de l'aide étrangère¹⁴. Il est de plus en plus généralement admis que les subventions destinées à l'énergie devraient chercher en priorité à élargir l'accès aux technologies, à développer et à diffuser des combustibles plus propres, ainsi qu'à améliorer l'efficacité pour l'utilisateur final, et non à promouvoir la consom-

ENCADRÉ 6.5

Les pêcheries internationales, coulées par les subventions

Les réserves halieutiques de la planète s'épuisent peu à peu à cause de la non-limitation des captures, qui s'effectuent avec des techniques très sophistiquées. Les zones de surpêche se trouvent en l'Asie, dans certaines régions d'Afrique et d'Amérique latine, ainsi que dans de nombreux petits États insulaires, où la surpêche locale par les autochtones est souvent aggravée par la présence de flottes de pêche en provenance de pays riches. D'après la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), plus d'un quart des pêcheries mondiales sont surexploitées ou épuisées.

À l'échelle du globe, les subventions destinées à la pêche sont estimées à 10-15 milliards de dollars par an, selon des calculs prudentiels, soit environ un quart du montant annuel du commerce de la pêche (56 milliards de dollars). Ces prêts, incitations fiscales et versements directs soutiennent souvent des flottes de pêche hau-

turière, qui sont trop importantes par rapport aux réserves disponibles. Les États-Unis dépensent environ 400 000 dollars par navire pour aider ses pêcheurs à capturer du thon dans le Pacifique Sud. En 1996, l'Union européenne a déboursé 252 millions de dollars, soit un tiers de son budget destiné aux pêcheries, pour des accords autorisant sa flotte à pêcher dans des eaux lointaines. Elle continue également de consacrer davantage à des subventions dommageables, notamment pour la construction de nouveaux bateaux ou la modernisation d'anciens (1,2 milliard d'euros entre 2000 et 2006 issus des budgets nationaux et européen) qu'au financement des efforts de réduction de la pêche (1,1 milliard d'euros). Selon la Banque mondiale, seulement 5 % des subventions à la pêche visent un objectif positif pour l'environnement. Les autres engendrent, pour la plupart, une réduction des réserves halieutiques ou endommagent les écosystèmes marins.

Sources : Institut pour la politique environnementale européenne, 2002 ; WWF, 1998 ; IFPRI, 2001 ; Milazzo, 1998.

ENCADRÉ 6.6

L'abattage des forêts, subventions à la clef

En 1998, le Groupe des huit (l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni) s'est engagé à protéger les forêts de la planète. Certains membres du G8 n'en continuent pas moins de subventionner les industries du bois, ce qui sape les mesures de protection des forêts et accélère le recul des superficies boisées.

Parmi les subventions les plus insidieuses figurent les faibles charges des sociétés d'exploitation forestière qui coupent de vieux arbres sur des terrains publics, des exonérations d'impôts pour ces mêmes sociétés, les commandes gouvernementales de construction de chemins de vidange qui n'en imputent pas le coût aux entreprises utilisatrices et des aides aux exploitants forestiers pour, notamment, les frais de planification. Les subventions du G8 émanent principalement du Canada, du Japon et des États-Unis. Parmi les Européens, la France se distingue car elle est le seul pays dont les pouvoirs publics interviennent directement dans les entreprises d'abattage du bois.

Sources : Sizer, 2000 ; Myers et Kent, 1998.

Les subventions du Canada atteignent 2,0 à 2,7 milliards de dollars par an. Le Japon subventionne des scieries qui débitent du bois importé des forêts anciennes du Canada et de la Sibérie, entre autres. En outre, ses agences de promotion des exportations soutiennent des programmes qui détruisent les forêts anciennes et entraînent des nuisances pour les communautés traditionnelles en Australie, en Indonésie et ailleurs. Aux États-Unis, les programmes de vente de bois de forêts nationales ont coûté aux contribuables plus de 2 milliards de dollars entre 1992 et 1997. Actuellement, la France investit dans la construction de routes et réalise les abattages nécessaires dans des régions d'Afrique centrale écologiquement vulnérables. De nombreuses études indiquent que ces aménagements routiers endommagent fortement les forêts tropicales primaires de cette région. Les forêts de la Fédération de Russie font massivement l'objet d'abattages illégaux. L'absence de taxes ou de cotisations prélevées sur de telles opérations constitue une forme de subvention qui compense quelque peu les risques élevés liés à cette activité dans ce pays.

mation. Comme le prouvent certains pays européens, une tarification appropriée des combustibles fossiles peut constituer une incitation puissante à se tourner vers les énergies renouvelables. Le coût unitaire inférieur des technologies reposant sur les énergies renouvelables peut profiter, pour ceux qui les ont adoptés, aussi bien aux pays riches qu'aux pays en développement.

L'intervention des pouvoirs publics doit également prendre en compte l'impact des activités économiques sur les actifs environnementaux. Les

comptes du revenu national (comme le PIB) devraient opérer une distinction entre les revenus issus d'une utilisation viable des ressources naturelles (agriculture et sylviculture durables) et ceux des activités qui amenuisent le stock de capital naturel (extraction de minerais ou de pétrole). Ces comptes devraient également inclure les répercussions des activités économiques sur la qualité et la productivité de l'environnement, par exemple la dégradation de l'eau et des sols.

Ce type de comptabilité « écologique » place les problèmes environnementaux dans un cadre compréhensible par les ministères de l'économie. Il encourage également les décideurs des ministères de la planification, des finances et du secteur concerné à prêter davantage attention à la dégradation de l'environnement. Lorsque les coûts de cette dégradation et de l'épuisement des ressources naturelles sont ainsi pris en compte, le taux d'épargne net de l'Afrique subsaharienne n'est plus positif mais négatif pour la plupart des années de la période comprises entre 1976 et 2000.

SOUTENIR LES MÉCANISMES INTERNATIONAUX DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

Contrairement à de nombreuses politiques et institutions environnementales, la dégradation de l'environnement s'arrête rarement aux frontières. Les eaux internationales, la pêche, la pollution et le changement climatique posent de véritables défis politiques environnementaux que les pays doivent relever en travaillant de concert, puisque les actions d'un pays influent sur le bien-être des autres. Ce problème est exacerbé par la répartition inégale des bienfaits que procure l'environnement et part les coûts de leur gestion au sein de, et entre les pays.

Plusieurs accords internationaux sur l'environnement ont souligné la nécessité d'une gestion mondiale de cette question. Toutefois, l'application de ces accords peut encore être améliorée. Il convient de mettre davantage l'accent sur les besoins des populations pauvres, notamment en leur permettant d'atteindre les Objectifs. Il faut redoubler d'efforts pour donner aux pays en développement la capacité de mettre en œuvre ces accords et de les intégrer à leurs politiques nationales.

De nouvelles dispositions institutionnelles sont sans doute nécessaires si l'on veut coordonner les politiques nationales pour répondre aux défis environnementaux à un niveau régional et mondial. La gestion régionale de l'environnement requiert une coopération accrue. Les pays riverains du Rhin illustrent bien la manière dont les coûts et les bénéfices peuvent être partagés grâce à la gestion des bassins versants internationaux.

Les procédures intergouvernementales tendent à être difficiles à organiser et longues à mettre en pratique, mais elles constituent le seul moyen réaliste de traiter les problèmes de pollution et de dégradation des écosystèmes, qui font fi des frontières. Les accords internationaux devraient répartir équitablement les charges et veiller à ce que les bénéfices d'une meilleure gestion environnementale profitent aux populations locales, car ce sont elles qui en supportent les coûts directs, ainsi que le manque à gagner lié à la protection des ressources environnementales. Le protocole de Montréal – sur la protection de la couche d'ozone – a constitué un succès retentissant pour la politique environnementale mondiale. Il est à noter, cependant, que sa mise en œuvre a été facilitée par l'existence de substituts bon marché aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ce qui a limité le besoin de partager les coûts et les bénéfices importants entre pays riches et pays pauvres.

Bien que les pays riches génèrent la majorité des émissions responsables du réchauffement de la planète, les effets de ces rejets se font sentir sur la planète entière. Cependant, la lutte contre ces émissions enregistre des résultats mitigés (encadré 6.7).

ENCADRÉ 6.7

Agir face aux changements climatiques

Les rapports scientifiques soulignent la nécessité d'entreprendre immédiatement des actions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, responsables du réchauffement de la planète. En 1997, le protocole de Kyoto a imposé aux pays riches de financer la majeure partie de ces mesures, car ils abritent 16 % de la population mondiale mais produisent 51 % de ces gaz.

Le protocole appelle les pays riches à réduire, d'ici 2008-12, leurs émissions de dioxyde de carbone d'au moins 5 % par rapport à leur niveau de 1990. Ses partisans le considèrent comme une étape essentielle pour atténuer les changements climatiques. Ses opposants lui reprochent des coûts de mise en œuvre disproportionnés, vu les restrictions relatives aux permis d'émissions négociables, ainsi que l'absence de plafonds d'émissions pour les pays pauvres. De plus, même s'il était pleinement appliqué, le protocole ne permettrait de réduire la température moyenne de la planète que de moins de 0,15 degrés Celsius d'ici 2100.

Les États-Unis, qui sont à l'origine de 25 % des émissions de gaz à effet de serre, ont refusé de ratifier ce protocole. Sans leur participation, aucun accord international sur les changements climatiques ne saurait réduire de manière significative la menace que constitue le réchauffement planétaire. Néanmoins, la coopération internationale est indispensable pour inciter le secteur privé, les consommateurs et les pouvoirs publics à réduire leur production de gaz à effet de serre.

Afin que le protocole soit plus largement accepté, il faudrait s'attacher à minimiser le coût de la lutte contre les changements climatiques. Il faudra également s'appuyer sur le Mécanisme de développement propre, qui permet la réduction des émissions de carbone grâce à des systèmes de permis internationaux novateurs.

De plus, la réduction à long terme des émissions de gaz à effet de serre dans les pays riches comme dans les pays pauvres ne doit pas se limiter au protocole de Kyoto :

- Les énergies propres – solaire, éoliennes, piles à combustible, hydro-électricité et géothermie – doivent être développées car elles n'émettent pas ou peu de dioxyde de carbone. Afin de les rendre concurrentielles face aux combustibles fossiles, il faudra accroître les dépenses publiques consacrées à la recherche et au développement, et cesser de subventionner les énergies fossiles.
- Il convient de concevoir des technologies de séquestration du carbone économiques et sûres, afin d'empêcher les rejets de dioxyde de carbone dans l'atmosphère. Parmi les méthodes prometteuses, citons les puits naturels de carbone tels que les forêts, la fixation en mer profonde et dans les mines, ainsi que la séquestration chimique du dioxyde de carbone, notamment par des carbonates métalliques thermodynamiquement stables.
- Le rendement énergétique pourra être accru par l'amélioration des performances des véhicules, appareils, systèmes d'éclairage et moteurs industriels, ainsi que par la réduction des pertes survenant au cours du transport de l'électricité.

Sources : ONU, 2003a ; Nordhaus et Boyer, 1999, pp. 93-130 ; Banque mondiale, 2003i ; Baumert *et al.*, 2002.

INVESTIR DANS LES SCIENCES ET TECHNOLOGIES QUI INFLUERONT POSITIVEMENT SUR L'ENVIRONNEMENT

Les technologies qui existent d'ores et déjà pourraient permettre d'avancer à grands pas vers une solution peu coûteuse et efficace des problèmes environnementaux complexes. Encore faut-il trouver les moyens de procurer ces technologies aux personnes qui en ont le plus besoin. Dans les pays pauvres, cela supposerait souvent de renforcer les capacités institutionnelles pour la coopération technologique.

Pour améliorer les technologies de nature à résoudre les problèmes environnementaux, il convient de réorienter sérieusement la politique de recherche et de développement. Dans les pays riches, le budget public de R&D consacré aux énergies, et en particulier aux énergies renouvelables, a chuté vertigineusement au cours des deux dernières décennies¹⁵. Les changements climatiques imposant d'agir rapidement, il est impératif d'augmenter les investissements afin d'élargir le marché des technologies exploitant les énergies renouvelables et d'en abaisser le coût unitaire. Les pays riches en tireraient des bénéfices et les pays pauvres pourraient adopter les mêmes solutions.

La connaissance scientifique actuelle du monde naturel est considérable, mais il reste encore beaucoup de zones d'ombre. Il n'existe aucun mécanisme permettant de surveiller les principaux écosystèmes et de vérifier qu'ils sont toujours en mesure de produire les biens et services nécessaires. Il conviendrait de créer un Observatoire de la vie chargé de surveiller de manière systématique les principaux écosystèmes, comme les habitats côtiers, les principaux bassins hydrographiques et les terrains marécageux. Un tel organisme viendrait relayer les efforts actuellement déployés notamment par le Système mondial d'observation de la terre, le Système mondial d'observation du climat et le Système mondial d'observation des océans.

Cet Observatoire de la vie partirait des données issues de l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire, opération qui, sur quatre ans, a engagé 1 500 spécialistes pour compiler les meilleures données disponibles sur les écosystèmes de la planète et les services qu'ils offrent. Il veillerait à ce que ces ana-

lyses soient continuellement mises à jour afin de cartographier les effets à long terme des activités humaines sur chaque écosystème.

Pour pouvoir apporter des réponses adaptées, les décideurs politiques doivent disposer de projections scientifiques fiables sur les modifications de l'environnement induites par les activités humaines. Il faudrait élaborer des indicateurs environnementaux permettant de suivre avec précision l'évolution de l'environnement, et en intégrer les résultats à l'élaboration des politiques nationales. Une planification à long terme devrait prendre en compte les changements climatiques prévus ainsi que les modifications de certains écosystèmes bien précis, en évaluant l'influence de ces tendances sur les progrès et les besoins du développement.

INTENSIFIER LES EFFORTS DESTINÉS À SAUVEGARDER LES ÉCOSYSTÈMES FRAGILES

La création de zones protégées constitue souvent le meilleur moyen de préserver la diversité des espèces et les écosystèmes fragiles. Plus de 60 % des espèces terrestres sont représentées dans 25 écorégions, soit seulement 1 % de la surface terrestre. Ces lieux essentiels à la biodiversité sont soumis à des menaces extrêmes, qui ont d'ores et déjà causé la disparition de 70 % de leur végétation originelle¹⁶.

Le plus grand espoir de préserver la biodiversité et les écosystèmes fragiles repose sur la volonté des pouvoirs publics, des scientifiques et d'autres intervenants clefs, de fixer des priorités et de coopérer sur des objectifs communs. Les actions destinées à protéger la nature sont plus efficaces lorsqu'elles ont été conçues par des spécialistes de disciplines très diverses, en coopération avec les populations locales.

Des zones protégées bien gérées peuvent constituer une source de revenus non négligeable grâce au tourisme et à des mécanismes financiers innovants, tels que la rémunération des services fournis par l'écosystème. Les populations locales, surtout lorsqu'elles sont pauvres, devraient être considérées comme un élément de la solution, et non du problème. Les personnes dont la subsistance dépend de zones protégées doivent pouvoir bénéficier de ces solutions et des retombées de leur succès non démenti. Sinon, ces efforts seront rapidement condamnés à l'échec.

Les technologies qui existent d'ores et déjà pourraient permettre d'avancer à grands pas vers une solution peu coûteuse et efficace des problèmes environnementaux complexes

