



GT3. Changement climatique et environnement
30 Août - 1 Septembre, 2012. Ville de Panama, Panama

Environnement et changement climatique : tendances et défis dans une perspective régionale

Margarita Astralaga

À la veille de la Conférence des Nations unies sur le développement durable Rio+20, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a présenté la cinquième édition de L'Avenir de l'environnement mondial (GEO-5)¹. Ce rapport montre que le monde continue à glisser sur une pente contraire à la durabilité, malgré les cinq cents objectifs accordés à l'échelle internationale pour soutenir une gestion durable de l'environnement et pour améliorer le bien-être humain.

Le GEO 5 a évalué quatre-vingt-dix des objectifs environnementaux les plus importants et en a conclu qu'il n'y avait eu de progrès significatifs que pour quatre d'entre eux. Ces objectifs concernent l'élimination de la production et de l'usage des substances épuisant la couche d'ozone, la suppression des carburants au plomb, l'accès à l'approvisionnement en eau en de meilleures conditions et l'encouragement de la recherche axée sur la réduction de la pollution en milieu marin².

Il y est aussi fait état d'un certain progrès pour quarante autres objectifs, tels que l'extension des parcs nationaux et d'autres zones protégées ou la réduction de la déforestation.

Le changement climatique, les populations de poissons et la désertification et la sécheresse se trouvent, au contraire, parmi les vingt-quatre objectifs pour lesquels l'avancement a été très peu significatif. Et pour huit des cibles à atteindre, comme celle qui concerne les récifs coralliens dans le monde, une détérioration plus forte a même été observée. L'insuffisance de l'information a empêché l'évaluation des quatorze objectifs restants.

La biodiversité en danger

Le continent américain veille sur un sanctuaire de biodiversité cruciale pour notre planète qui est, cependant, constamment soumis à des pressions et des menaces. La diversité biologique du tropique, qui comprend une partie significative de l'Amérique latine et des Caraïbes, a diminué de 30% depuis 1992.

En Amérique du Nord, l'agriculture commerciale à grande échelle a eu une incidence négative sur la biodiversité. Les espèces dans les prairies et dans les terres sèches ont été réduites de 28% et de 27% respectivement depuis 1968, bien que les espèces aviaires des zones humides aient augmenté de 40% grâce à une série de mesures de conservation.

¹ GEO-5 présente une analyse scientifique d'un ensemble choisi de défis liés à l'environnement, ainsi que des solutions disponibles pour y faire face, y compris leurs coûts environnementaux et sociaux, et les bénéfices qui en découlent. La consultation mondiale intergouvernementale et des multiples parties prenantes, effectuée dans le cadre du processus GEO-5, a établi un Groupe consultatif intergouvernemental de haut niveau pour repérer et sélectionner les buts déterminés à l'international sur lesquels est fondée l'évaluation GEO-5, afin d'identifier le degré de progrès par rapport à ces buts et de servir comme cadre d'évaluation des politiques régionales.

² La liste complète des objectifs et leur état d'avancement peut être consultée à l'adresse suivante : www.unep.org/geo/pdfs/geo5/Progress_towards_goals.pdf

La diversité biologique de la région est menacée par une série de facteurs liés entre eux, dont la destruction, la transformation et l'altération de l'habitat, la surexploitation ou l'utilisation non durable des ressources terrestres et hydriques, les pratiques non durables de gestion du sol ainsi que la pression démographique et la mondialisation.

Les solutions sont à notre portée : Il faut accorder la priorité, entre autres, à l'augmentation du nombre et de l'étendue des zones protégées, à l'amélioration de leur gestion et à l'accroissement de la liaison entre elles, à l'application de l'approche des écosystèmes à la gestion de la diversité biologique et la promotion de la conservation de la diversité biologique au moyen du paiement pour des services écosystémiques.

La gestion appropriée des zones protégées contribue à la conservation de la diversité biologique de la région, ainsi qu'à l'adaptation et à l'atténuation du changement climatique et à l'augmentation du produit intérieur brut des pays.

Le Couloir biologique mésoaméricain en est un exemple, puisqu'il relie de grandes aires d'habitat revêtant une importance majeure. Le couloir favorise non seulement l'interaction et la coordination des huit pays d'Amérique centrale qui en font partie, mais aussi la participation directe des communautés qui y vivent : il aide ainsi à améliorer la sensation du bien-être humain et garantit en même temps la protection du patrimoine biologique de la région.

Mais il ne suffit pas d'avancer dans la bonne direction. La course doit se poursuivre et il faut accélérer son pas. Le rapport GEO-5 prévient que, si l'humanité ne change pas ses habitudes dans l'immédiat, les seuils critiques pourraient être dépassés, ce qui pourrait entraîner des changements brusques et irréversibles des fonctions vitales de la planète.

Changer pour pouvoir lutter contre le changement climatique

En ce qui concerne le changement climatique en particulier, si les modèles actuels ne sont pas modifiés, les émissions des gaz à effet de serre pourraient doubler dans les cinquante ans à venir, ce qui amènera une augmentation de 3°C ou plus dans la température de la planète pour la fin du siècle.

Le changement climatique exacerbe un bon nombre de problèmes environnementaux existant dans le monde et il menace, en plus, les réussites du développement, la réduction de la pauvreté et la croissance économique.

L'Amérique est un continent agglutinant des pays très différents les uns des autres, depuis la première économie du monde jusqu'à certains pays se trouvant parmi les moins développés au point de vue économique. Et, même si certains pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont une participation relativement modeste dans la génération des gaz à effet de serre (GES), le continent dans son ensemble expérimente déjà des conséquences négatives du changement climatique et de sa variabilité.

Le nombre de personnes touchées par des phénomènes extrêmes liés au changement climatique en Amérique latine et aux Caraïbes est passé de cinq millions dans les années 1970 à plus de quarante millions pendant la dernière décennie. Mis à part les événements liés au climat, la pauvreté, la marginalisation, l'exclusion des processus de prise de décision, l'éducation inadéquate et une infrastructure de base insuffisante sont au nombre des facteurs qui accentuent la vulnérabilité de la région. Au fur et à mesure que la vulnérabilité face aux impacts climatiques augmente, le traitement des facteurs sous-jacents liés à ce risque devient une priorité.

L'Amérique du Nord continue à dépendre fortement des combustibles fossiles et à se montrer réticente par rapport au changement vers des sources d'énergie renouvelables dans une démarche cohérente et cohésive.

Les centrales thermiques à charbon sont toujours la principale source d'énergie aux Etats-Unis, qui est aussi le deuxième producteur de charbon au monde (975 millions de tonnes par an). Selon l'Agence de protection de l'environnement (EPA, par son sigle anglais), la relance économique et l'augmentation de la consommation d'énergie ont fait augmenter les émissions des gaz à effet de serre des Etats-Unis de 3,2% depuis 2009, jusqu'au niveau de 6.821,8 millions de tonnes métriques d'équivalent CO₂.

En plus, la fracturation hydraulique a rendu économiquement viable l'extraction de gaz de schiste, ce qui a eu pour résultat une fragmentation potentielle du terrain et une dégradation de l'air et de la qualité de l'eau souterraine. L'orientation vers des combustibles fossiles tels les gaz de schiste exacerbera probablement le changement climatique, car les émissions de méthane sont au moins 30% plus élevées que celles du gaz conventionnel.

Protéger la couche qui nous protège

Il est vrai qu'il y a eu aussi des succès : de la quasi-élimination de la production et de l'usage de substances épuisant la couche d'ozone aux restrictions dans les émissions de dioxyde de soufre par un programme de limitations et de commerce d'émissions, ce qui prouve que les objectifs et les accords internationaux ayant des buts spécifiques peuvent être atteints.

Suivant le Protocole de Montréal, le monde a pratiquement éliminé la production et l'utilisation des substances épuisant la couche d'ozone. Rien qu'aux États-Unis, le résultat estimé sera de 22 millions de cas de cataractes en moins chez des personnes nées entre 1985 et 2100 et 6,3 millions de morts en moins dues au cancer de la peau jusqu'en 2165. Le programme des limitations et de permis d'émissions négociables introduit en 1995 a réussi à réduire les émissions de dioxyde de soufre à un coût plus réduit que la réglementation environnemental traditionnelle.

Quatre études indépendantes signalent que la décennie allant de l'an 2000 à l'an 2009 a été la plus chaude de l'histoire et que, en 2010, le taux des émissions dues à l'utilisation des combustibles fossiles et à la production de ciment a été le plus élevé enregistré jusqu'à présent. Les estimations pour 2100 indiquent que, si les températures augmentent de 2,5°C, le changement climatique provoquera un préjudice économique annuel équivalant à entre 1% et 2% de PIB mondial.

Une voie vers l'espoir

Mais il ne s'agit pas que de mauvaises nouvelles. Le rapport GEO-5 signale que, vers le milieu du siècle, une série d'objectifs ambitieux en termes de durabilité pourront être atteints si de nouvelles stratégies et des politiques plus fermes sont adoptées. Il présente aussi de nombreux exemples d'initiatives efficaces, comme l'investissement public, la comptabilité écologique, le commerce durable, la création de nouveaux marchés, l'innovation technologique et le renforcement des capacités.

De la même manière, les traités et les accords internationaux ont réussi lorsqu'ils ont abordé les objectifs avec des buts spécifiques et mesurables tels que, par exemple, l'interdiction des substances épuisant la couche d'ozone et des carburants au plomb. Mais il reste encore à obtenir leur mise en œuvre intégrale et à atteindre les objectifs de développement durable pour lequel ils ont été conçus.

En définitive, les preuves scientifiques recueillies pendant des décennies sont saisissantes et incontestables. C'est pourquoi la communauté internationale a assumé à Rio+20 que le développement durable doit cesser d'être une aspiration vers laquelle on avance d'un pas irrégulier pour devenir un vrai chemin vers le progrès et la prospérité, aussi bien pour cette génération que pour les générations à venir. C'est justement pour cela que les deux thèmes principaux de la Conférence de Rio+20 ont cherché à

aborder des aspects clés sur lesquels il faut aller de l'avant : la transition décisive et déterminante vers une économie verte et le renforcement du cadre institutionnel pour le développement durable.

Profiter du pouvoir de la loi

Il est incontestable que nous ne pourrons pas avancer dans ces domaines si nous ne pouvons pas compter sur des mécanismes légaux et de gouvernance robustes et orientés au changement dont nous avons besoin.

En ce sens-là et depuis sa création en 1972, l'établissement de cadres légaux et institutionnels appropriés à la protection environnementale s'est trouvé au cœur des activités du PNUÉ. À l'échelle mondiale, le PNUÉ a favorisé le développement des conventions environnementales internationales qui constituent à l'heure actuelle la base du droit international de l'environnement et qui ont exercé une très forte influence sur la construction de la législation sur l'environnement dans nos pays.

Mais le défi est encore à relever en ce qui concerne une mise en oeuvre plus large et un respect plus profond des devoirs et des droits environnementaux reconnus dans les traités internationaux et dans les législations nationales; il faut aussi avancer dans la conception des nouveaux instruments de régulation favorisant de manière intégrale le développement durable, aussi bien dans ses aspects sociaux qu'économiques et environnementaux. L'économie verte offre, en ce sens-là, un vaste champ de travail et de nombreuses opportunités.

L'économie verte dans le contexte de l'éradication de la pauvreté et le développement durable

La dynamique économique actuelle, utilisant et dégradant les ressources naturelles et leurs fonctions pour créer de la richesse matérielle, n'a pas pu en finir avec l'iniquité sociale ni pallier les besoins urgents de la population. À cette situation où les conditions environnementales sont précaires viennent s'ajouter, comme on l'a signalé précédemment, les crises financière et économique internationales, ce qui rend évident le besoin de garantir la conservation de l'environnement et, en même temps, de jouir des biens et des services qu'il offre pour créer les conditions favorables à un développement adéquat de la population.

Dans ce contexte, l'économie verte cherche à seoir les bases pour aller vers le développement durable au moyen d'une dynamique permettant l'existence d'une économie tenant compte de l'inclusion sociale, qui présente de faibles émissions de carbone et qui utilise de manière efficiente les ressources dont elle dispose. D'une façon générale, il est possible de parvenir à une économie verte au moyen de la considération effective de l'importance des bénéfices que nous obtenons des écosystèmes et de leurs fonctions quant à la prise de décisions à tous les niveaux.

Comme cela a été déjà dit, la Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20) qui s'est récemment tenue a eu l'économie verte dans le contexte du développement durable et l'éradication de la pauvreté comme l'un des deux grands thèmes autour desquels se sont déroulés les débats sur l'état de l'environnement et les perspectives d'avenir. Le document final de la Conférence, « L'avenir que nous voulons »³, reconnaît au paragraphe 42 « le rôle clef que jouent les organismes publics et législatifs à tous les niveaux dans la promotion du développement durable ». D'autre part, au paragraphe 62, le document encourage les pays à considérer la mise en oeuvre de politiques d'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté, tout en reconnaissant que « chaque pays dispose, en fonction de ses circonstances et de ses priorités nationales, d'une diversité

³ « L'avenir que nous voulons », Projet de résolution présenté par le Président de l'Assemblée générale. A/66/L.56. Le 24 juillet 2012. Disponible sur <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/66/L.56&Lang=S>

d'approches, de visions, de modèles et d'outils pour parvenir au développement durable dans ses trois dimensions. »

Le rôle fondamental des gouvernements

En ce sens-là, l'action directe des gouvernements est primordiale pour la création des conditions nécessaires pour faciliter la transition effective vers une économie verte, dont l'établissement d'un cadre réglementaire solide qui offre une sécurité juridique, la hiérarchisation des priorités liées à la dépense et à l'investissement publics pour encourager le « verdissement » des secteurs économiques, la hiérarchisation des priorités des dépenses dans des domaines n'épuisant pas les ressources naturelles ainsi que l'application des outils économiques pour modifier les préférences des consommateurs et pour stimuler l'investissement dans des secteurs verts.

Les accords multilatéraux sur l'environnement, qui ont été précédemment mentionnés, jouent un rôle important dans la promotion de l'activité économique verte. Par exemple, la Convention-cadre des Nations unies sur les Changements climatiques et son Protocole de Kyoto sont des outils pour favoriser la transition vers une économie verte faible en carbone, par exemple au moyen des mécanismes de développement propre et de commerce d'émissions.

Certes, il reste encore beaucoup à faire à l'échelle mondiale, comme c'est le cas des normes commerciales internationales pouvant exercer une influence significative sur l'activité économique verte, permettant ou empêchant le flux des biens, des technologies vertes et les investissements.

Cependant, même si le droit international est essentiel en tant qu'outil pour la coopération, en particulier dans le domaine de l'environnement, il ne faut pas oublier que les changements souhaités sur le terrain nécessitent, en fin de compte, la modification des lois et des institutions à l'échelle nationale et locale. En ce sens-là, il faut établir une législation promouvant la protection de l'environnement à long terme et établissant une voie clairement définie vers le développement durable ainsi que la transversalité dans d'autres secteurs.

Éliminer les subventions perverses

Il importe aussi de travailler sur les réformes fiscales incluant la création d'impôts (ou d'autres mécanismes) pour la pollution et la détérioration de l'environnement, l'élimination des subventions perverses (carburants, déboisement, pêche incontrôlée...), l'établissement d'un système d'achats publics durables, l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation, ainsi que le renforcement du consensus politique.

En fait, ces dernières années un grand nombre d'exemples réussis et de meilleures pratiques légales ont pu être observés et développés. Ils sont la preuve que le changement est en cours et ils démontrent le large éventail d'occasions existantes pour la promotion de l'économie verte au moyen des cadres légaux et politiques.

En premier lieu, il faut considérer le domaine le plus traditionnel, à savoir, celui de la loi de planification publique, où les outils légaux d'évaluation d'impact environnemental et l'évaluation environnementale stratégique – plus récente – jouent un rôle croissant pour la planification et l'autorisation des activités économiques partout dans le monde. Ces lois sont en train de changer les modalités traditionnelles de l'investissement.

Une autre approche consiste à établir et à faire respecter les normes techniques pour les produits et/ou les processus et les méthodes de production qui améliorent la performance énergétique ou qui

établissent des objectifs de réduction d'émissions, comme des outils efficaces pour atteindre des objectifs environnementaux et pour les marchés de soutien aux biens et aux services durables.

De manière moins directe, il est possible de modifier le comportement des individus et des entreprises au moyen de l'établissement d'incitations pour un comportement respectueux envers l'environnement.

Il est aussi possible d'explorer la création d'incitations au moyen d'amendements aux lois fiscales, par exemple, en fournissant des crédits fiscaux et des subventions ou en éliminant des subventions nuisibles.

Mais, même s'il y a des exemples prometteurs, nous ne ferons pas de progrès réel sans changer certaines règles fondamentales de nos systèmes économiques. Nous devons changer le cadre légal pour l'activité économique afin de refléter de manière adéquate la valeur réelle des ressources naturelles et des services environnementaux.

Le commerce d'émissions est un pas fait dans cette direction. Il y a aussi quelques expériences menées à bout dans la réglementation sur l'eau potable et sur les eaux usées dans beaucoup de pays. Un autre exemple concerne la réglementation des rémunérations des services environnementaux, qui est déjà adoptée dans certains pays au moyen de crédits de carbone forestier, par exemple.

Pour que des outils innovants tels que ceux-ci puissent servir leurs objectifs, il ne faut pas oublier deux conditions générales et transversales des cadres légaux :

La première concerne la garantie nécessaire de l'accès à l'information, de participation publique et d'accès à la justice environnementale. Des efforts sont faits pour appliquer le Principe 10 de la Déclaration de Rio de Janeiro sur les plans mondial et national. En 2010, le Conseil d'administration du PNUE a adopté des directives pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice, et les pays de la région ont fait des progrès significatifs dans la conception de cadres réglementaires stricts en la matière.

La deuxième concerne la justice sociale. Les lois et les réglementations sur l'environnement sont nécessaires pour garantir la prospérité humaine et le bien-être à long terme au moyen de la protection des ressources dont nous dépendons tous. Dans les pays en voie de développement, en particulier, les moyens de subsistance d'un grand nombre de personnes dépendent directement de l'environnement et du capital naturel, et les réformes légales et institutionnelles orientées à la gestion du capital naturel doivent être conçues de telle manière qu'elles aient un effet vraiment positif sur leurs moyens de vie.