



**LE CANADA ET LE SOMMET MONDIAL DE 2002
POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Bronwyn Pavey
Tim Williams**
Division des sciences et de la technologie

Le 7 février 2003

**DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE
PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes de la Direction peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
AVAILABLE IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
HISTORIQUE ET GENÈSE DU SOMMET	2
MISE EN OEUVRE DES ENTENTES DE RIO AU CANADA.....	3
A. Le Canada et la Convention-cadre sur les changements climatiques	4
B. Le Canada et la Convention sur la diversité biologique.....	6
1. Espèces en péril.....	7
2. Parcs et zones protégées.....	9
3. Le Protocole de Cartagena pour la prévention des risques biotechnologiques.....	10
C. Le Canada et les ententes non obligatoires de Rio.....	11
1. Énoncé de principes directeurs sur les forêts.....	11
2. Action 21 et les principes de Rio.....	14
QUE S'EST-IL PRODUIT À JOHANNESBURG?.....	16
A. Préparatifs du Canada en vue du Sommet	17
B. Résultats clés.....	17
1. Plan d'application	17
2. Partenariats.....	21
3. Annonces d'ordre monétaire.....	21
RÉACTIONS AUX TRAVAUX DE JOHANNESBURG.....	24
A. Organisations non gouvernementales	24
1. Groupes environnementaux	24
2. Groupes de travailleurs	24
3. Groupes de gens d'affaires.....	25
B. Gouvernement du Canada	26
PREMIERS SIGNES DE MISE EN OEUVRE.....	26
CONCLUSION.....	28



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE CANADA ET LE SOMMET MONDIAL DE 2002 POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Je pense que nous devons prendre soin de ne pas nous attendre à ce que des conférences comme celle-ci produisent des miracles. Mais nous nous attendons à ce qu'elles suscitent un engagement politique, un élan et l'énergie voulue pour atteindre les buts. (Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, Sommet de Johannesburg, 2002)

On se souviendra de ce sommet non pas pour les traités, les engagements ou les déclarations qu'il a produits, mais pour les premiers bégaiements d'une nouvelle façon de gouverner la collectivité mondiale – les débuts du passage de la danse officielle guindée de la diplomatie au rythme plus entraînant des partenariats improvisés axés sur les solutions, qui pourront inclure les organisations non gouvernementales, les gouvernements de bonne volonté et d'autres intervenants. (Jonathan Lash, président, World Resources Institute)⁽¹⁾

INTRODUCTION

Le Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud), du 26 août au 4 septembre 2002, soit dix ans après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), tenue en 1992 (également connue sous les noms de Conférence de Rio et Sommet de la Terre)⁽²⁾. Le SMDD a réuni 21 340 participants, qui représentaient 191 gouvernements, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, le secteur privé, la société civile, le monde universitaire et la collectivité scientifique; ils ont discuté de l'état mondial du développement

(1) World Resources Institute, « WRI Expresses Disappointment over Many WSSD Outcomes », Communiqué de presse, http://newsroom.wri.org/newsrelease_text.cfm?NewsReleaseID=135 (traduction).

(2) Pour un aperçu de la CNUED, voir Stephanie Meakin, *Le Sommet de la Terre de Rio : sommaire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, BP-317F, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, novembre 1992.

durable⁽³⁾, et plus particulièrement de l'amélioration de la mise en oeuvre des résultats de la CNUED. Dans le présent document, nous retraçons brièvement l'historique du Sommet, et donnons un aperçu des buts et des résultats de ce dernier.

HISTORIQUE ET GENÈSE DU SOMMET

On emploie souvent l'expression « Rio + 10 » pour désigner le SMDD afin d'indiquer qu'il constituait un suivi de la conférence tenue à Rio en 1992. On aurait également pu l'appeler Stockholm + 30, car il a marqué le 30^e anniversaire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (CNUEH) de 1972⁽⁴⁾. Cette dernière a été un moteur de sensibilisation considérable à l'environnement mondial, sujet qui avait reçu peu d'attention auparavant; elle a assuré une place permanente à l'environnement dans le programme d'action mondial et mené en particulier à l'établissement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Un autre fait nouveau important a été la publication, en 1987, de *Notre avenir à tous*, le rapport de la Commission mondiale des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CMED)⁽⁵⁾. Ce rapport s'est signalé par l'introduction du terme « développement durable », qu'il a défini comme un « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs »⁽⁶⁾. En 1992, la Conférence de Rio a non seulement attiré l'attention sur les problèmes de l'environnement mondial, mais aussi fait intégrer pour la première fois le terme « développement durable » dans les politiques gouvernementales au moyen de sa Déclaration et d'Action 21, un cadre de mise en oeuvre du développement durable.

Le Sommet de Johannesburg n'a pas suscité le même niveau d'attentes que ne l'avaient fait les préparatifs de la Conférence de Rio. On reconnaissait de façon générale que les

(3) Institut international du développement durable, *Bulletin sur les négociations de la Terre*, vol. 22, n° 51, 6 septembre 2002, <http://www.iisd.ca/linkages/2002/wssd/>.

(4) La CNUEH a été tenue à Stockholm (Suède), en 1972. Cent treize délégués et deux chefs d'État (Olaf Palme, de la Suède, et Indira Gandhi, de l'Inde) y ont assisté.

(5) Également appelé rapport Brundtland, du nom de son auteure, Gro Harlem Brundtland, présidente de la CMED, qui était alors première ministre de la Norvège.

(6) Même si cette définition est maintenant classique, on continue de débattre de son interprétation; certaines personnes la jugent trop vague pour être pratique, tandis que d'autres y voient simplement la juxtaposition de termes incompatibles.

objectifs fixés dix ans auparavant n'avaient pas été atteints dans de nombreux domaines, et que les tentatives de promouvoir le développement humain et de renverser la dégradation de l'environnement n'avaient généralement pas été efficaces au cours de la dernière décennie⁽⁷⁾. Malgré cela, les travaux des quatre comités de préparation au Sommet se sont poursuivis. Le dernier, qui s'est réuni à Bali (Indonésie), du 27 mai au 7 juin 2002, a produit pour le SMDD un brouillon de document final aux trois quarts achevé, mais qui laissait nombre de questions litigieuses irrésolues.

Le but des gouvernements comme celui de la société civile⁽⁸⁾ consistait à élaborer un consensus de travail entre les visions concurrentes du développement durable et des moyens d'y parvenir⁽⁹⁾. Il s'agissait d'une tâche difficile pour un mégasommet comme le SMDD, qui réunissait les représentants de 191 gouvernements ayant chacun un programme qui s'opposait inévitablement à celui d'autres. Un autre élément de complexité s'est ajouté à la suite des attentats du 11 septembre 2001, qui ont concentré l'attention mondiale sur les questions de sécurité.

Chaque pays devait rédiger un rapport national exposant les progrès qu'ils avaient accomplis dans le sens du développement durable et la mise en oeuvre des résultats de la Conférence de Rio, et le présenter au secrétaire général⁽¹⁰⁾.

MISE EN OEUVRE DES ENTENTES DE RIO AU CANADA

La Conférence de Rio (CNUED) a été notable pour les ententes internationales qu'elle a produites. Les gouvernements ont donné leur assentiment à des textes destinés à guider

(7) Rapport du secrétaire général aux Nations Unies, *Mise en oeuvre d'Action 21*, 20 décembre 2001.

(8) Les organisations de la société civile sont des associations non étatiques dont les buts principaux ne sont ni de produire des profits ni de chercher à prendre le pouvoir. Elles cherchent plutôt à unir les gens pour promouvoir des intérêts et des programmes communs de courte durée et d'intérêt local ou durables et d'intérêt universel. Elles sont extraordinairement variées et reflètent les sociétés dans lesquelles elles sont implantées; elles comprennent des groupes environnementaux, des groupes de réflexion, des syndicats, des groupes religieux, des mouvements populaires et autochtones, et des clubs sportifs. De nombreux réseaux, coalitions et alliances sont formés en vue de l'atteinte d'objectifs communs, ce qui reflète le chevauchement considérable de leurs domaines de militantisme et leur rôle croissant dans la sensibilisation communautaire et la création de consensus sociaux. (Description fondée sur celle du Programme des Nations Unies pour le développement qui figure sur le site Web suivant : <http://www.undp.org/csopp/CSO/NewFiles/faqs.htm>.)

(9) R. Hamann et coll., « Competing Visions and Conflicting Priorities: A Southern African Perspective on the World Summit », *Environment*, vol. 3, n° 6, 2002, p. 8-21.

(10) Ces rapports sont affichés sur le site Web suivant : http://www.johannesburgsummit.org/html/prep_process/national.html.

la mise en oeuvre du développement durable et la lutte contre les problèmes mondiaux de perte de biodiversité, de changements climatiques, de désertification et de mauvaises pratiques forestières. Voici la liste de ces documents :

- Action 21 – énoncé général en 40 chapitres des buts et des programmes possibles liés au développement durable;
- la Déclaration de Rio – bref énoncé de principes sur le développement durable;
- la Convention sur la diversité biologique – entente internationale obligatoire visant à renforcer le contrôle national et la conservation des ressources biologiques;
- la Convention-cadre sur les changements climatiques – entente internationale obligatoire visant à limiter ou à réduire les émissions de gaz, principalement de dioxyde de carbone et de méthane, associées aux possibilités de réchauffement de la planète. Même si elle a été négociée dans le cadre d'un processus distinct, cette convention est souvent considérée comme l'une des ententes conclues à la CNUED;
- l'énoncé de principes sur les forêts – entente non obligatoire sur le développement, la protection et la gestion des forêts restantes de la Terre;
- les délégués au Sommet ont en outre recommandé l'établissement d'un comité de négociation international en vue de l'élaboration d'une convention internationale de lutte contre la désertification dans les pays touchés par des sécheresses graves et/ou par la désertification, particulièrement en Afrique. La Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification a été adoptée le 17 juin 1994.

A. Le Canada et la Convention-cadre sur les changements climatiques

En 1992, le Canada a signé et ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCCC). Celle-ci, entrée en vigueur en 1994, obligeait juridiquement tous les pays, dont le Canada, à remplir leurs engagements. Son objectif d'ensemble consistait à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait l'interférence anthropique (d'origine humaine) dangereuse avec le système climatique.

L'objectif non officiel fixé aux parties de l'annexe I (principalement les pays industrialisés et ceux de l'Europe de l'Est) était de ramener leurs émissions de gaz à effet de serre à leurs niveaux de 1990 au plus tard en l'an 2000; toutefois, aucun des pays industrialisés n'a atteint cet objectif. À ce jour, huit réunions de suivi, dites Conférences des Parties, ont été tenues pour évaluer les progrès et mettre au point les détails de la CCCC et de son protocole.

Le Protocole de Kyoto, accord prévoyant des objectifs obligatoires de réduction des émissions, a été adopté par le Canada et par 160 autres pays en 1997, lors de la Troisième Conférence des Parties (CoP 3). Une fois qu'il entrera en vigueur⁽¹¹⁾, les parties de l'annexe I qui l'ont ratifié seront liées juridiquement par leurs obligations touchant les émissions de gaz à effet de serre. Le Canada s'est pour sa part engagé à réduire ses émissions de certains gaz à effet de serre de 6 p. 100 par rapport à leurs niveaux de 1990 au cours de la période allant de 2008 à 2012.

En 2000, les émissions totales de gaz à effet de serre du Canada étaient de près de 20 p. 100 supérieures à leurs niveaux de 1990⁽¹²⁾. Les émissions totales attribuables à la combustion de carburants étaient en hausse de 23 p. 100, celles du secteur des transports avaient augmenté de 25 p. 100, et celle des industries énergétiques, de 33 p. 100. On pense maintenant que l'objectif de Kyoto représente une diminution globale des émissions de gaz à effet de serre de 30 p. 100 par rapport au scénario du « statu quo » pour la période visée, ce qui constitue une tâche difficile pour un pays dont l'économie fait largement appel à l'énergie.

En application des engagements qu'il a pris à Kyoto, le Canada a produit une stratégie nationale de mise en oeuvre à laquelle les ministres fédéraux et provinciaux de l'Énergie et de l'Environnement, sauf ceux de l'Ontario, ont donné leur assentiment en octobre 2000. Un [plan d'activités](#) associé à cette stratégie et un [plan d'action](#) décrivant les mesures précises prévues pour exécuter le tiers des engagements du Canada, ont été publiés en octobre 2000 également. La mise en oeuvre intégrale de la stratégie devait dépendre de la ratification internationale du Protocole de Kyoto, des mesures prises par les partenaires commerciaux et de la clarté de la politique intérieure. À ce jour, le gouvernement canadien a annoncé des engagements d'une valeur supérieure à un milliard de dollars étalés sur les cinq prochaines années afin d'aider à effectuer les réductions de gaz à effet de serre. En 2002, le premier ministre a annoncé au SMDD que le Parlement tiendrait un vote sur la ratification avant la fin de l'année. À la suite de cette annonce, le gouvernement a produit un plan relatif aux changements climatiques qui exposait des mesures stratégiques générales et présentait une certaine analyse de ce qu'il en coûterait pour atteindre les objectifs. Le Parlement a débattu de la

(11) Au moment de la rédaction de ces lignes, la ratification par la Fédération de Russie aurait suffi pour satisfaire aux exigences d'entrée en vigueur du Protocole.

(12) Base de données de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques : <http://ghg.unfccc.int/default1.htm?time=09%3A36%3A40+PM>.

ratification et approuvé cette dernière en décembre 2002; le premier ministre Chrétien a ensuite signé le document de ratification, qui a été livré aux Nations Unies le 17 décembre 2002.

Pour alléger l'effet de ces mesures sur les économies et offrir des incitations à transférer des technologies aux pays en développement, le Protocole prévoit une série de mécanismes que les pays peuvent utiliser afin de remplir leurs engagements. Certains ont fait l'objet d'une controverse considérable, notamment les mécanismes pour un développement propre, les échanges internationaux d'émissions, l'application conjointe et les puits de carbone. Le Canada a pour sa part réussi à négocier la capacité de se servir de puits forestiers pour déduire 44 mégatonnes⁽¹³⁾ (Mt) de dioxyde de carbone. Il projette d'utiliser 38 Mt de puits forestiers et agricoles comme crédit à déduire de son déficit prévu de 240 Mt pour la période visée⁽¹⁴⁾. Il aimerait en outre faire reconnaître 70 Mt d'émissions qu'il croit éviter en exportant des sources d'énergie propres, comme le gaz naturel et l'hydroélectricité⁽¹⁵⁾.

B. Le Canada et la Convention sur la diversité biologique

La Convention sur la diversité biologique est un autre document clé issu du Sommet de Rio de 1992. Ses buts sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses composantes, et le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

En 1995, le gouvernement du Canada a publié sa Stratégie sur la biodiversité pour donner suite à la Convention. Celle-ci a cinq buts, soit :

- conserver la biodiversité et utiliser les ressources biologiques d'une manière durable;
- améliorer notre compréhension des écosystèmes et accroître notre capacité de gestion des ressources;
- promouvoir la compréhension du besoin de conserver la biodiversité et d'utiliser les ressources biologiques d'une manière durable;

(13) Une mégatonne correspond à un million de tonnes métriques, une tonne métrique équivalant à 1 000 kilogrammes.

(14) La prévision fondée sur le statu quo pour la période visée était de 809 Mt en 2002; l'objectif est de 571 Mt, d'où un déficit de quelque 240 Mt.

(15) Pour de plus amples renseignements sur le Protocole de Kyoto, voir Tim Williams, *Le Protocole de Kyoto : Notions sur le changement climatique*, PRB 02-20F, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, octobre 2002.

- maintenir ou créer des incitations et des lois propres à appuyer la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources biologiques;
- travailler avec les autres pays pour conserver la biodiversité, utiliser les ressources biologiques d'une manière durable et partager équitablement les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

Il était prévu que les mécanismes de mise en oeuvre allaient varier d'une administration à l'autre. Dans de nombreux cas, les directives exposées dans la Stratégie devaient être appliquées au moyen des politiques, stratégies et plans existants. Dans d'autres cas, de nouveaux mécanismes allaient devoir être établis. On a également reconnu dans la Stratégie le besoin de coordination pour promouvoir la mise en oeuvre efficace de ses éléments nationaux et internationaux.

Dans son deuxième rapport à la Convention⁽¹⁶⁾, publié en janvier 2002, le gouvernement a conclu de façon générale que les questions de biodiversité revêtent une haute priorité, mais que l'efficacité des programmes est limitée en raison d'un financement restreint.

1. Espèces en péril

Comme la protection des espèces en péril est un domaine de compétence partagée, un des éléments clés nécessaires pour mettre en oeuvre la Stratégie consistait à obtenir un consensus sur une approche commune de la protection de la biodiversité. À cette fin, on a élaboré, en 1995, l'*Accord pour la protection des espèces en péril*, qui a été adopté en principe par toutes les provinces et tous les territoires en octobre 1996. Cet accord expose des engagements à désigner les espèces en péril, à protéger leurs habitats et à élaborer des plans de rétablissement. En y souscrivant, les gouvernements ont reconnu qu'aucune administration ne peut à elle seule protéger les espèces en péril. Ils ont donc convenu d'élaborer des lois, des règlements, des politiques et des programmes complémentaires afin de recenser et de protéger les espèces menacées et en péril et leurs habitats essentiels.

Aux termes de l'Accord, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu de coordonner leurs activités en créant le Conseil canadien de la conservation des espèces en péril. Celui-ci se compose des ministres fédéraux de l'Environnement, des Pêches et des Océans ainsi que du Patrimoine, et des ministres provinciaux et territoriaux responsables de la faune.

(16) Le Canada a présenté son premier rapport national à la Convention en 1998.

Le Conseil a pour mandat d'assurer un leadership national pour la protection des espèces en péril. Il a des responsabilités précises touchant le recensement et le rétablissement des espèces en péril et la coordination des mesures entre toutes les parties. Il sert en outre de tribune pour le règlement des différends pouvant découler de la mise en oeuvre de l'Accord.

L'article 8k) de la Convention est un de ses éléments clés; il oblige les parties à élaborer ou à maintenir les lois et/ou les dispositions réglementaires nécessaires pour protéger les espèces et populations menacées. L'adoption d'une telle loi s'est révélée difficile pour le gouvernement canadien. En effet, il a déposé un projet de loi dans ce sens trois fois depuis 1996 et l'a vu chaque fois mourir au *Feuilleton*. Le projet de loi C-5, *Loi sur les espèces en péril*, a finalement reçu la sanction royale le 12 décembre 2002. Ses éléments clés sont les suivants :

- il crée une assise législative pour l'organisme scientifique qui évalue la situation des espèces en péril au Canada;
- il interdit de tuer les espèces disparues, en voie de disparition ou menacées et de détruire leurs résidences;
- il donne le pouvoir d'interdire la destruction de l'habitat essentiel d'une espèce sauvage inscrite où que ce soit au Canada;
- il mène automatiquement à la planification du rétablissement et à des plans d'action par l'inscription des espèces en péril;
- en cas d'urgence, il donne le pouvoir de protéger les espèces en danger imminent et d'interdire la destruction de leur habitat essentiel;
- il offre des fonds et des incitations pour les mesures d'intendance et de conservation;
- il permet de payer une indemnité lorsque celle-ci est jugée nécessaire.

Dans le budget de 2000, le gouvernement du Canada avait engagé 180 millions de dollars au titre de la Stratégie nationale pour la protection des espèces en péril, dont 45 millions ont été affectés au Programme d'intendance de l'habitat à l'égard d'une période de cinq ans. À l'heure actuelle, sept provinces canadiennes, soit la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador, disposent de lois

précises pour protéger les espèces en péril. Certaines autres provinces ont modifié des lois existantes pour faire face précisément au problème des espèces en péril⁽¹⁷⁾.

2. Parcs et zones protégées

La protection des espèces en péril, tout en étant importante, peut être considérée comme le système hospitalier d'une stratégie de santé de la faune. La prévention constitue un autre aspect important de cette stratégie. L'article 8a) de la Convention sur la diversité biologique dit que chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra, établit un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique. La Stratégie canadienne de la biodiversité définit huit orientations stratégiques liées à l'établissement et à la gestion des zones protégées. Malgré cet engagement, la priorité relative et la disponibilité des ressources destinées à la conservation dans des lieux particuliers varie considérablement entre administrations. Le gouvernement fédéral appuie cette conservation au moyen de divers mécanismes budgétaires. Toutefois, l'établissement de nouveaux parcs marins et terrestres et l'entretien des parcs nationaux existants du Canada sont limités par l'insuffisance des ressources humaines et financières⁽¹⁸⁾.

En octobre 2002, le premier ministre Jean Chrétien et la ministre du Patrimoine canadien, Sheila Copps, ont annoncé un plan d'action visant à compléter en grande partie le réseau des parcs nationaux du Canada. Ce plan prévoit la création de 10 nouveaux parcs et de cinq nouvelles aires marines nationales de conservation (AMNC). Celles-ci sont des aires marines gérées en vue d'une utilisation durable et qui contiennent des zones plus petites faisant l'objet d'une protection poussée. Elles comprennent le fond marin, la colonne d'eau et toutes les espèces qui y habitent. Elles peuvent aussi englober les terres humides, les estuaires, les îles et d'autres terres côtières. Auparavant appelées parcs marins nationaux, elles consistent en des aires protégées entourées de zones tampons à utilisations multiples gérées en coopération, où des activités comme la pêche commerciale et la navigation seraient appropriées. Le principe directeur est l'utilisation écologiquement durable. L'élimination de déchets, l'exploitation

(17) Environnement Canada, *Espèces en péril au Canada*, Service canadien de la faune, Ottawa, 15 mai 2002, http://www.cws-scf.ec.gc.ca/hww-fap/hww-fap.cfm?ID_species=84&lang=f.

(18) *Deuxième rapport national du Canada à la Convention sur la diversité biologique*, Environnement Canada, Ottawa, 2002; accessible à l'adresse http://www.cbin.ec.gc.ca/default_f.cfm.

minière ainsi que la prospection et l'exploitation du pétrole et du gaz sont interdites partout dans ces aires. L'objectif visé à long terme consiste à faire en sorte que chacune des 29 régions marines du Canada (situées dans les océans Atlantique, Pacifique et Arctique, ainsi que dans les Grands Lacs) compte au moins une AMNC.

Le plan d'établissement de dix nouveaux parcs nationaux au cours des cinq prochaines années devrait permettre de compléter en grande partie le réseau des parcs nationaux, dont l'achèvement est guidé par le Plan du réseau des parcs nationaux, en vertu duquel chacune des 39 régions naturelles du Canada doit compter au moins un parc national. Ce plan met l'accent sur la protection d'une diversité de paysages naturels au profit des générations actuelles et futures. Sa première priorité est le maintien de la santé écologique.

3. Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques

Le 29 janvier 2000, la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique a adopté une entente supplémentaire appelée Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. Celui-ci vise à protéger la diversité biologique des risques potentiels présentés par les organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne. Il établit une procédure dite d'accord préalable en connaissance de cause (APC) destinée à assurer que les pays se voient fournir l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées avant de consentir à ce que de tels organismes soient importés sur leur territoire. Il fait mention de l'approche de précaution et reprend le langage de précaution employé dans le principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Le Protocole a en outre établi un centre d'échange électronique pour la prévention des risques biotechnologiques⁽¹⁹⁾ afin de faciliter l'échange d'information sur les organismes vivants modifiés et d'aider les pays à l'appliquer.

Le Canada a signé ce protocole le 1^{er} avril 2002, mais il ne l'a pas encore ratifié. Il effectue actuellement une analyse des modifications réglementaires et administratives qui seront requises pour le mettre en oeuvre. Un centre national de liaison pour le Protocole de Cartagena a été établi⁽²⁰⁾. Et le Bureau de biotechnologie et sécurité végétale de l'Agence canadienne d'inspection des aliments a mis en place des mesures liées au contrôle des

(19) Le centre d'échange en est actuellement au stade pilote à l'adresse <http://bch.biodiv.org/Pilot/Home.asp>.

(20) Un centre national de liaison est un bureau où l'information est reçue dans un pays et expédiée à l'extérieur; il s'agit d'une exigence du Protocole.

organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie. Au niveau local, les initiatives se limitent encore en grande partie à la compréhension des menaces possibles⁽²¹⁾.

C. Le Canada et les ententes non obligatoires de Rio

Dans son rapport de 1998 (*Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*), le Commissaire à l'environnement a examiné l'importance des instruments non obligatoires et leurs avantages. À son avis, ces instruments sont une sorte d'approche de précaution dont le processus de formation n'est pas aussi long et dont aucun facteur de retardement ne diffère l'entrée en vigueur. Selon lui, les engagements non obligatoires peuvent comporter une autorité morale et politique susceptible d'influer sur le comportement des États, grâce à la pression de l'« opinion publique internationale », autant que s'ils avaient un caractère juridique, et les États intègrent souvent des principes et des concepts provenant d'instruments non obligatoires dans leurs lois et leurs politiques intérieures⁽²²⁾. L'Énoncé de principes directeurs sur les forêts est l'un de ces instruments non obligatoires.

1. Énoncé de principes directeurs sur les forêts

Lors de la CNUED, les questions entourant les forêts ont été parmi les plus controversées, et elles ont opposé les pays en développement aux pays développés. Les négociations intenses alors menées entre gouvernements ont abouti à la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, également appelée « Déclaration de principes relatifs aux forêts », ainsi qu'au chapitre 11 d'action 21, intitulé « Lutte contre le déboisement ».

Pendant toute la décennie écoulée depuis la CNUED, on s'est attaché principalement, aux Nations Unies, à élaborer des politiques cohérentes afin de promouvoir la gestion, la conservation et l'exploitation durable de tous les types de forêts. Le Groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF, 1995-1997) et le Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF, 1997-2000), tous deux sous les auspices de la Commission des Nations Unies sur le

(21) *Deuxième rapport national du Canada à la Convention sur la diversité biologique*, 2002, p. 31.

(22) Brian Emmett, « Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale », chap. 2 du *Rapport de 1998 du commissaire à l'environnement et au développement durable*, Ottawa, 1998, p. 2-12.

développement durable, ont été les principales tribunes intergouvernementales d'élaboration d'une politique internationale sur les forêts. Ils ont examiné un grand nombre de sujets liés aux forêts au cours d'une période de cinq ans et présenté les résultats clés de leurs travaux dans leurs rapports finaux, IPF4 et IFF4. Ceux-ci renfermaient plus de 270 propositions d'action à l'appui de la gestion durable des forêts, considérées collectivement comme les propositions d'action IPF/IFF. Ces propositions ne sont pas juridiquement contraignantes, mais les participants à ces processus sont considérés comme politiquement obligés d'y donner suite; on s'attend à ce que chaque pays procède à une évaluation nationale systématique des propositions et fasse des plans pour les mettre en oeuvre. Le Forum des Nations Unies sur les forêts a été établi en 2000 dans le cadre d'un nouvel accord international sur les forêts, afin de poursuivre le travail mis en train par l'IPF et l'IFF⁽²³⁾.

Au Canada, au milieu des années 1980, le Conseil canadien des ministres des Forêts (CCMF), qui venait d'être formé, a tenu des forums publics sur la situation des forêts et l'avenir du secteur forestier; ceux-ci ont mené au Congrès national sur les forêts, tenu en 1986. Les résultats de ce congrès ont fourni la base de la *Stratégie nationale pour le secteur forestier*, produite en 1987 sous la direction du CCMF. Celle-ci a constitué le premier énoncé vraiment national et complet des préoccupations et des objectifs stratégiques sur cette question.

La première stratégie a reflété une préoccupation fondamentale touchant le maintien des rendements de bois d'oeuvre. En 1990, le CCMF a entrepris de réaliser un consensus sur des orientations beaucoup plus larges pour la gestion des forêts. Ces nouvelles orientations tenaient compte de l'écosystème forestier ainsi que des valeurs sociales, culturelles et économiques exprimées par la commission Brundtland (la CMED des Nations Unies). Et la stratégie nationale sur les forêts de 1992, intitulée *Durabilité des forêts : un engagement canadien*, a été élaborée dans le cadre d'un processus de consultation, juste avant la CNUED. Cette stratégie a été un élément clé des interventions faites par le Canada à la conférence, ainsi que des mesures qu'il a prises par la suite pour remplir tous les engagements relatifs aux forêts découlant de celle-ci⁽²⁴⁾.

(23) Forum des Nations Unies sur les forêts, « About UNFF: History and Milestones of Global Forest Policy », <http://www.un.org/esa/forests/about-history.html>.

(24) *Stratégie nationale sur les forêts 1998-2003 – Durabilité des forêts : un engagement canadien*, http://npsc.forest.ca/strategy4.html#pre_e.

Neuf orientations stratégiques étaient exposées dans la Stratégie nationale sur les forêts de 1992 :

1. Les écosystèmes forestiers : valeurs multiples
2. La gestion des forêts : pratiquer l'intendance
3. La participation du public
4. L'industrie forestière : un concurrent mondial
5. Une approche d'équipe de la science des forêts et de la gestion de la technologie
6. Les collectivités et la main-d'oeuvre : vivre avec le changement
7. Les Autochtones : questions de relations
8. Les boisés privés
9. La vision mondiale

Les partenaires de la stratégie de 1992 avaient défini au total 96 engagements à agir. Parmi certaines des réalisations saillantes mentionnées dans l'introduction de la Stratégie nationale sur les forêts (1998-2003) figurent les suivantes :

- Onze forêts modèles faisant intervenir plus de 250 organisations ont été établies à titre d'exemples pratiques de gestion durable des forêts. Le Canada a en outre dirigé la création d'un réseau international de forêts modèles; il y en a maintenant huit dans quatre pays différents.
- La plupart des provinces exigent maintenant que les entreprises forestières envisagent, avant de récolter du bois sur des terres de l'État, toutes les incidences prévisibles de leurs activités et réduisent le plus possible leurs effets nuisibles éventuels sur le sol, la faune et même le climat.
- Les gouvernements, les industries et les organisations professionnelles et de travailleurs ont adopté ou sont en train d'adopter des codes de pratique qui appuient la gestion durable des forêts.
- Les établissements d'enseignement et de recherche et les gestionnaires forestiers ont révisé leur approche pour appliquer les principes de la foresterie durable et élaborer des méthodes de gestion écologiques et adaptables.
- On consacre plus de ressources financières à titre prioritaire aux technologies forestières écologiques.
- Sur le plan international, le Canada est reconnu comme un leader en matière de gestion durable des forêts.

Si le Canada peut se prévaloir de certaines réussites dans ce domaine, il a également connu des revers. En particulier, les compressions effectuées au Service canadien des forêts se sont répercutées sur la capacité de ce dernier d'appliquer la meilleure science disponible à la gestion des forêts, laquelle constitue un facteur de sa réputation internationale⁽²⁵⁾.

L'Énoncé de principes directeurs sur les forêts n'a peut-être pas reçu autant d'attention, à l'échelle mondiale, que les mesures législatives issues de la conférence de Rio, parce qu'il s'agit d'un instrument non obligatoire. Le Canada a par ailleurs oeuvré en faveur d'une convention juridiquement contraignante sur les forêts, affirmant que « seul un tel mécanisme peut inciter les pays à implanter sans tarder [l'aménagement forestier durable] pour régler les problèmes qui ne cessent d'accabler les forêts du monde »⁽²⁶⁾. Les environmentalistes estiment toutefois que le Canada cherche à légitimer ses pratiques forestières traditionnelles, que tous ne considèrent pas comme saines ni durables⁽²⁷⁾.

2. Action 21 et les principes de Rio

En 1992, le Canada et 175 autres pays ont adopté Action 21 et l'idée du développement durable. Action 21 a en outre été appuyé par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui énumère 27 principes directeurs établissant en partie ce qui suit :

- la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;
- les États doivent conserver, protéger et rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre;
- ils doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement;
- ils doivent largement appliquer l'approche de précaution;
- ils doivent s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques; et
- ils doivent entreprendre une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national.

(25) Rapport du Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales, *Les pratiques d'aménagement forestier au Canada dans une perspective de commerce international (Rapport final)*, juin 2000.

(26) Ressources naturelles Canada, « Forum des Nations Unies sur les forêts », *L'état des forêts au Canada*, 2002, http://www.nrcan.gc.ca/cfs-scf/national/what-quoi/sof/sof02/special05_f.html.

(27) Réseau canadien de l'environnement, « Une convention sur les forêts ou une foresterie conventionnelle? » http://www.cen-rce.org/caucus/forest/forest_sign-on.html.

En 1995, le Canada a procédé à un important changement institutionnel en matière de développement durable lorsque le Parlement a modifié la *Loi sur le vérificateur général* afin d'obliger tous les ministères fédéraux à élaborer une stratégie de développement durable. Dans le cadre de cette stratégie, chaque ministère a été appelé à indiquer dans leurs grandes lignes, les objectifs concrets et les plans d'action qu'il a adoptés pour intégrer le développement durable dans ses politiques, ses programmes et ses activités; ces objectifs et plans sont alors devenus les repères par rapport auxquels chaque ministère mesure ses progrès. En vertu des modifications à la loi, le gouvernement a en outre créé le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. Ce dernier a été chargé de faire rapport annuellement au Parlement sur les questions importantes pour l'environnement et sur d'autres aspects du développement durable; en particulier, il a la responsabilité de surveiller les progrès accomplis par les ministères vers l'atteinte de leurs objectifs de développement durable et en faire rapport.

Dans le rapport qu'elle a présenté en 2002, la commissaire a consacré un chapitre à l'exposé de son point de vue sur la mise en oeuvre par le Canada des engagements pris à la Conférence de Rio. Elle y a signalé que le Canada a fait preuve de leadership politique en matière de réglementation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, et qu'il accorde son appui financier à l'amélioration des infrastructures d'adduction d'eau. Toutefois, elle a par ailleurs souligné le déficit croissant du pays en ce qui a trait au développement durable : épuisement des stocks de poisson et augmentation des émissions de gaz à effet de serre, problèmes de santé liés à la mauvaise qualité de l'air et de l'eau, et ressources insuffisantes pour protéger la biodiversité et gérer les substances toxiques. Elle a conclu que « le gouvernement fédéral n'investit pas assez – il n'utilise pas suffisamment ses ressources humaines et financières et il n'exerce pas ses pouvoirs dans les domaines économique et législatif ni son leadership politique de manière satisfaisante – pour lui permettre de respecter ses engagements en matière de développement durable »⁽²⁸⁾.

Sur le plan international, Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, a exprimé nombre des mêmes sentiments, à savoir que certains progrès ont été accomplis dans l'adoption de mesures pour protéger l'environnement, mais que l'état de l'environnement

(28) Johanne Gélinas, « Point de vue de la commissaire – 2002 : Dix ans après Rio », introduction du *Rapport 2002 de la commissaire à l'environnement et au développement durable*, Ottawa, 2002, p. 2-3, [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/c20021000ce.html/\\$file/c20021000ce.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/c20021000ce.html/$file/c20021000ce.pdf).

mondial est encore fragile et que les mesures de protection sont loin d'être satisfaisantes⁽²⁹⁾. Selon lui, le problème de mise en oeuvre tient à la fragmentation de l'approche adoptée :

La notion de développement durable correspond au lien qui unit de manière indissociable l'environnement et le développement. Le développement durable doit servir des objectifs qui sont à la fois d'ordre économique, social et environnemental. Or, les politiques et les programmes n'ont généralement pas atteint le niveau d'intégration requis, que ce soit au niveau national ou au niveau international⁽³⁰⁾.

Malgré ces revers, les principes énoncés dans Action 21 et dans la Déclaration de Rio restent tout aussi valables aujourd'hui qu'ils l'étaient en 1992. Le contexte mondial a cependant changé : la mondialisation, la révolution des technologies de l'information et des communications, le bouleversement social dans de nombreuses régions du monde et la progression du VIH/sida ajoutent de nouveaux éléments qu'il faut prendre en compte au moment de concevoir un plan d'action révisé. Le plan de Johannesburg a tenté d'inclure nombre de ces aspects du nouveau contexte mondial.

QUE S'EST-IL PRODUIT À JOHANNESBURG?

La différence clé entre le Sommet de Rio et celui de Johannesburg a été que la pauvreté, et plus généralement ce que l'on a décrit comme le pilier social du développement durable⁽³¹⁾, a imprégné nombre des mesures comprises dans le Plan d'application des résultats du Sommet de Johannesburg⁽³²⁾. La Conférence de Rio avait été axée sur l'environnement; à Johannesburg, le soulagement de la pauvreté a constitué une préoccupation sous-jacente à toutes les questions abordées. Comme l'a déclaré le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA), « le Sommet a permis d'élargir et de renforcer la compréhension

(29) Kofi Annan, *Mise en oeuvre d'Action 21 : rapport du secrétaire général*, Commission sur le développement durable agissant à titre de comité de préparation du Sommet mondial pour le développement durable, 19 décembre 2001, <http://www.agora21.org/johannesburg/rapport-SG-1-2.htm>.

(30) *Ibid.*, p. 4.

(31) Les deux autres piliers sont la prospérité économique et la protection de l'environnement.

(32) *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud)*, 26 août-4 septembre 2002, p. 6, <http://www.ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO2/636/94/PDF/NO263694.pdf?OpenElement>.

du développement durable et, en particulier, des liens importants entre la pauvreté, l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles »⁽³³⁾.

A. Préparatifs du Canada en vue du Sommet

Le gouvernement du Canada avait établi un secrétariat chargé de gérer les préparatifs nationaux en vue du SMDD; celui-ci relevait du ministère des Affaires étrangères, d'Environnement Canada et de l'Agence canadienne de développement international. Ces préparatifs comportaient des tables rondes de consultation avec des parties provinciales, territoriales et autochtones ainsi que des discussions avec des organisations non gouvernementales (ONG), des parlementaires, des groupes de jeunes, des représentants du secteur privé, des universitaires et des membres de la société civile. Le secrétariat avait en outre la responsabilité de coordonner la rédaction du rapport national du Canada. Le Rapport sur le rendement d'Environnement Canada pour 2001-2002 révèle que celui-ci a dépensé 5,4 millions \$ cette année-là au titre de la préparation au Sommet.

Certaines ONG environnementales ont pressé le gouvernement d'exercer plus de leadership au cours de la période préalable au SMDD et exprimé leurs inquiétudes au sujet des retards de publication du rapport national. D'autres se sont montrés peu enthousiastes à l'égard du Sommet; ainsi, une militante environnementale en vue a prédit que celui-ci serait « une parlotte inutile »⁽³⁴⁾.

B. Résultats clés

1. Plan d'application

Le document majeur issu du SMDD a été le Plan d'application. Celui-ci se présente comme un document d'action, par comparaison à Action 21, qui est considéré davantage comme un cadre de travail ou un guide⁽³⁵⁾. Le Plan d'application expose les mesures à prendre pour atteindre les objectifs du développement durable. Tout au cours de son élaboration,

(33) UNDESA, « Key Outcomes of the Summit », 2002; document accessible à l'adresse suivante : http://www.johannesburgsmuuit.org/html/document/summit_docs/2009_keyoutcomes_commitments.doc (traduction).

(34) Kate Jaimet citant Elizabeth May, présidente du Sierra Club of Canada, « Green Crusader Dismisses Earth Summit as 'Useless Talkfest' », *Ottawa Citizen*, 28 août 2002 (traduction).

(35) *Sommet mondial pour le développement durable : Plan d'application*, paragraphes 1 et 2.

les questions majeures ont fait l'objet de différends, de sorte que le plan final a été le fruit de compromis. Voici certains des points saillants du plan.

Services d'assainissement. Selon une estimation contenue dans le Rapport des Nations Unies sur le développement humain 2002, 1,1 milliard de personnes n'avaient pas accès à de l'eau potable en 2000, et deux fois plus de gens ne disposaient pas d'installations sanitaires adéquates⁽³⁶⁾. Un engagement majeur pris au SMDD a consisté à fixer une échéance ferme (2015 au plus tard) pour réduire de moitié la proportion des gens qui n'ont pas accès à de l'eau potable et à des installations sanitaires de base. Le Plan d'application final expose ce but dans les termes suivants :

25. Lancer un programme d'action avec une assistance financière et technique en vue de réaliser l'objectif relatif à l'eau potable énoncé dans la Déclaration du Millénaire. À cet égard, nous convenons de réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer (comme énoncé dans les grandes lignes dans la Déclaration du Millénaire) et la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base [...].

Biodiversité. Le plan élaboré lors de la quatrième et dernière séance du Comité de préparation (tenue à Bali (Indonésie), du 27 mai au 7 juin 2002) renfermait deux choix de libellé possibles sur la perte de biodiversité. Le premier proposait de mettre en train les instruments nécessaires pour « mettre fin » à la perte de biodiversité; le second faisait mention de « réaliser une réduction importante du rythme actuel de la perte de biodiversité ». Le Plan d'application de Johannesburg inclut seulement ce deuxième choix de libellé.

44 [...] Afin de mettre en oeuvre avec plus d'efficacité et de cohérence les trois objectifs de la Convention et de parvenir d'ici à 2010 à une réduction importante du rythme actuel de l'appauvrissement de la diversité biologique, des ressources financières et techniques nouvelles et supplémentaires devront être allouées aux pays en développement [...].

(36) Peter Doran, *World Summit on Sustainable Development (Johannesburg) – An assessment for IISD, 2002*, http://www.iisd.org/pdf/2002/wssd_assessment.pdf.

En ce qui concerne le partage des avantages, les principes directeurs de Bonn⁽³⁷⁾ sur l'accès aux ressources génétiques et le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation avaient été acceptés et adoptés lors de la Sixième Conférence des Parties, à La Haye (avril 2002). Le Plan d'application en traite également :

44n) [...] Promouvoir la poursuite des travaux relatifs aux principes directeurs de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage équitable des bénéfices découlant de leur utilisation ainsi qu'une large diffusion de ces principes [...].

Énergies renouvelables. L'Union européenne et le Brésil avaient proposé les premiers objectifs mondiaux en matière d'énergies renouvelables. Ceux-ci n'ont pas été acceptés à l'échelle internationale, et l'on a employé en remplacement un libellé non obligatoire dans le Plan d'application :

20e) [...] Avec à l'esprit la nécessité d'agir sans tarder, augmenter considérablement le recours aux sources d'énergie renouvelables afin de leur faire une place plus large dans l'offre énergétique, en tenant compte de l'importance des objectifs nationaux, ainsi que des objectifs fixés et, le cas échéant, des initiatives adoptées [...].

Les ONG ont été particulièrement déçues du défaut d'objectif clair en matière d'énergies renouvelables, et elles ont jugé que le Sommet n'avait pas suffisamment insisté sur l'utilisation de celles-ci.

Consommation et production durables. Selon certains observateurs, ce thème important d'Action 21 a reçu peu d'attention au cours des dix dernières années, et il en a été de même au SMDD. Le Plan d'application traite la question de la manière suivante :

15. Encourager et promouvoir l'élaboration d'un ensemble de programmes décennaux pour appuyer les initiatives régionales et nationales visant à accélérer le passage à des modes de consommation et de production durables propres à promouvoir le développement social et économique dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes en gérant et, selon qu'il convient, en découplant la croissance économique et la dégradation de l'environnement au moyen d'une amélioration du rendement et de la viabilité de l'utilisation des

(37) Pour de plus amples renseignements sur les principes directeurs de Bonn, voir le site Web de la Convention sur la diversité biologique : www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/bonn.asp.

ressources et des processus de production, et d'une réduction de la dégradation des ressources, de la pollution et du gaspillage.

Dans son examen d'Action 21, Kofi Annan a déclaré que, depuis la CNUED, les modes de consommation et de production non viables ont en grande partie continué et mettent en péril le système naturel de soutien de la vie⁽³⁸⁾. Les systèmes de valeurs que reflètent ces modes de consommation et de production sont au nombre des principales forces qui déterminent l'utilisation des ressources naturelles. Tout en reconnaissant qu'il est difficile de modifier les modes de consommation d'une grande population, Annan a déclaré que cette modification est essentielle à la viabilité future de la planète.

Pêches. Compte tenu des pressions exercées par les humains sur les océans, le Plan d'application comporte un objectif en vue du rétablissement des ressources halieutiques. On y dit ceci :

31. Assurer la durabilité dans l'exploitation des ressources halieutiques nécessite l'adoption des mesures ci-après à tous les niveaux :

a) maintenir ou rétablir les stocks à un niveau permettant d'obtenir un rendement maximal constant, le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks épuisés, et si possible en 2015 au plus tard [.]

Produits chimiques. Le chapitre 19 d'Action 21 portait principalement sur les questions liées aux produits chimiques. Le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique a examiné les progrès accomplis à cet égard depuis la Conférence de Rio lors de sa troisième réunion, tenue en octobre 2000, à Bahia (Brésil), et donné suite à la question en élaborant la Déclaration de Bahia sur la sûreté des produits chimiques ainsi que les Priorités d'action après 2000. Le Plan d'application traite des produits chimiques comme suit :

23. Renouveler l'engagement pris dans Action 21 de bien gérer les produits chimiques, tout au long de leur cycle de vie, ainsi que les déchets dangereux, en vue du développement durable et de la protection de la santé des êtres humains et de l'environnement, notamment afin que d'ici à 2020, les produits chimiques soient utilisés et produits de manière à ce que les effets néfastes graves qu'ils ont sur la santé des êtres humains et sur l'environnement soient réduits au minimum [...].

(38) Annan (2001), p. 5.

2. Partenariats

L'idée des partenariats entre les gouvernements, le monde des affaires et la société civile a été le résultat clé du Sommet. Contrairement à ce qui s'était passé à Rio, les documents n'ont pas été le seul produit important de ce sommet. Les négociations ont certes reçu la majeure partie de l'attention, mais celui-ci a également débouché sur la mise en train de plus de 300 partenariats volontaires dont chacun apportera des ressources supplémentaires pour soutenir les efforts d'application du développement durable. Ces partenariats, liés aux engagements des gouvernements, visent à fournir un mécanisme inhérent pour assurer l'exécution de ceux-ci. Ils offrent une solution de remplacement des cadres du passé dirigés par les donateurs et permettent aux représentants des pays industrialisés et des pays en développement d'élaborer des plans conjointement⁽³⁹⁾.

3. Annonces d'ordre monétaire

L'exécution d'un grand nombre des initiatives du SMDD nécessitera des contributions monétaires. Les pays industrialisés en fournissent la majorité. L'appui pour l'établissement d'un fond de solidarité mondial pour l'élimination de la pauvreté a été évident au SMDD. Le tableau 1 expose plusieurs initiatives et engagements financiers clés annoncés au SMDD et décrits dans le document de l'UNDESA intitulé « Résultats clés du Sommet »⁽⁴⁰⁾.

(39) UNDESA, « The Johannesburg Summit Test: What Will Change? », 25 septembre 2002, <http://www.johannesburgsummit.org/index.html>.

(40) Document accessible à l'adresse suivante : http://www.johannesburgsummit.org/html/document/summit_docs/2009_keyoutcomes_commitments.doc.

**Tableau 1 – Initiatives clés et annonces issues du Sommet de Johannesburg
(en \$US)**

Pays/organisme	Contribution monétaire	Désignation	Période
Eau et services d'assainissement			
États-Unis	970 millions \$	Projets d'adduction d'eau et de services d'assainissement	2002-2005
Union européenne	Non donnée	Initiative dite « De l'eau pour la vie »	
Banque asiatique de développement	5 millions \$ 500 millions \$	Habitat des Nations Unies Programme d'eau pour les villes d'Asie	
Autres initiatives	20 millions \$		
Énergie			
Neuf grandes compagnies d'électricité du G7 ⁽⁴¹⁾		Diverses ententes avec l'ONU en vue de faciliter la coopération technique à l'égard de projets d'énergie durable dans les pays en développement	
Union européenne	700 millions \$	Initiative en partenariat	
États-Unis	Jusqu'à 43 millions \$	Initiative en partenariat	2003
Eskom, compagnie d'énergie sud-africaine		Partenariat annoncé en vue d'étendre les services d'énergie à des pays voisins	
UNDESA, PNUE et EPA des États-Unis		Partenariat relatif à des combustibles et des véhicules plus propres annoncé	
PNUE		Nouvelle initiative, <i>Global Network on Energy for Sustainable Development</i> , visant à promouvoir la recherche de technologies énergétiques écologiques et plus propres ainsi que leur transfert et leur déploiement dans le monde en développement	
Allemagne	500 millions d'euros	Promouvoir la coopération en matière d'énergies renouvelables	2002-2007
ONU		32 propositions de partenariats visant des projets énergétiques disposant de ressources d'au moins 26 millions \$	
Santé			
États-Unis	2,3 millions \$	Dépenses au titre de la santé; une partie de cet argent avait été affectée auparavant au Fonds mondial ⁽⁴²⁾	2003
ONU	3 millions \$	16 propositions de partenariats visant des projets relatifs à la santé	

(41) Compagnies d'électricité de l'Allemagne, du Canada, des États-Unis, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni.

(42) Cela n'est pas précisé, mais il s'agit vraisemblablement du Fonds mondial de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, souvent appelé « le Fonds mondial ».

Pays/organisme	Contribution monétaire	Désignation	
Agriculture			
États-Unis	90 millions \$	Programmes d'agriculture viable	2003
ONU	2 millions \$	17 propositions de partenariats	
Biodiversité et gestion des écosystèmes			
États-Unis	53 millions \$	Forêts	2002-2005
ONU	100 millions \$	32 initiatives en partenariat	
Canada et Russie		Ont annoncé leur intention de ratifier le Protocole de Kyoto	
Questions transsectorielles			
Avant le Sommet	2,92 milliards \$	Entente visant à reconstituer le Fonds pour l'environnement mondial	
Union européenne au Sommet	80 millions \$		
Norvège	50 millions \$	À l'égard des engagements pris à Johannesburg	
Royaume-Uni	1 milliard £	Le Royaume-Uni doublera son aide à l'Afrique	Par année
Union européenne	22 milliards d'euros (jusqu'en 2006) 9 milliards d'euros/an ensuite	L'UE a annoncé qu'elle augmentera son aide au développement	2002-2006 2006+
Canada		Le 1 ^{er} janvier 2003, le Canada éliminera les droits de douane et les contingents visant presque tous les produits en provenance des pays les moins développés; en 2010, il doublera son aide au développement	
Japon	250 milliards de yens	Aide à l'éducation visant principalement les pays en développement, particulièrement en Afrique	2002-2007
	30 millions \$	Prolongera son aide alimentaire d'urgence pour sauver les enfants de l'Afrique australe de la famine A annoncé qu'il coopérerait au renforcement des moyens dans le domaine de l'environnement en formant 5 000 personnes de l'étranger	2002-2007
Irlande	8 millions d'euros	Montant affecté au financement d'urgence en réponse aux besoins humanitaires de la région africaine	

RÉACTIONS AUX TRAVAUX DE JOHANNESBURG

A. Organisations non gouvernementales

1. Groupes environnementaux

Les ONG environnementales ont été généralement insatisfaites des résultats du SMDD. Elles ont critiqué le manque d'action des gouvernements et des dirigeants du monde des affaires sur des questions comme le commerce et l'aide au développement, la privatisation des services publics, la biodiversité et la consommation excessive dans les pays industrialisés. Leur préoccupation générale était que les ententes commerciales internationales continuent de l'emporter sur celles qui ont trait à l'environnement.

La réaffirmation du Protocole de Kyoto a été favorablement accueillie par au moins trois grandes ONG (Réseau canadien de l'environnement, Greenpeace et Ami(e)s de la terre). Celles-ci restent cependant sceptiques à l'égard des mesures prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, qui ne leur apparaissent pas suffisantes. Tous les groupes se sont par ailleurs réjouis des progrès accomplis dans les domaines de l'approvisionnement en eau et des services d'assainissement, quoique l'idée de la privatisation de l'eau continue de les inquiéter⁽⁴³⁾. Les débats se poursuivent au sujet de la façon dont le SMDD a abordé les problèmes des substances toxiques, de la dette écologique, de la responsabilité des entreprises, du génie génétique et des forêts. Dans l'ensemble, les réactions ont été, au mieux, partagées. Le Réseau canadien de l'environnement et l'Institut international du développement durable ont tous deux exprimé leur mécontentement face au manque d'action de la dernière décennie à l'égard des principes de Rio⁽⁴⁴⁾.

2. Groupes de travailleurs

La Confédération internationale des syndicats libres (ICFTU) était le principal groupe qui représentait les travailleurs au SMDD. Ceux-ci avaient certaines priorités en commun avec les ONG environnementales et ont par la suite exprimé comme elles leur

(43) Ami(e)s de la Terre, « Earth Summit: End of Term Report », 2002, <http://www.rio-plus-10.org/en/info/rio+10/118.php>.

(44) Réseau canadien de l'environnement, « Forum du RCE sur le SMDD », <http://www.cen-rce.org>; Institut international du développement durable, « Briefcase for the World Summit on Sustainable Development », <http://www.iisd.org/briefcase/ten+ten.asp>.

déception touchant des domaines comme l'agriculture, l'énergie, la biodiversité et, dans une certaine mesure, l'eau⁽⁴⁵⁾.

Toutefois, un aspect majeur de la participation des groupes de travailleurs au SMDD a consisté à souligner le principe 1 de la Déclaration de Rio, à savoir que les êtres humains sont au centre du développement durable, et à faire ressortir le « pilier social » du développement durable. Ils ont été relativement heureux de l'attention accordée à ces questions au SMDD⁽⁴⁶⁾.

Les groupes de travailleurs ont en outre mis en avant et souligné l'idée que les ententes de type II⁽⁴⁷⁾ et les partenariats devraient être les principaux outils de promotion du développement durable. Vu l'accent mis sur les partenariats tout au long du SMDD, ils peuvent être heureux de ce résultat. Dans l'ensemble, les travailleurs ont réagi positivement aux résultats généraux du Sommet, mais ils ont été mécontents du manque d'action concrète.

3. Groupes de gens d'affaires

Dans l'ensemble, la réaction du monde des affaires au SMDD et au Plan d'application a été favorable. Les remarques faites par sir Mark Moody-Stuart, chef de la Business Alliance for Sustainable Development, lors de la séance de clôture donnaient à entendre que les objectifs des gens d'affaires, soit souligner les partenariats et la bonne gouvernance en tant qu'outils d'application du développement durable, avaient été atteints. Il a cité à titre d'exemples l'Initiative minière mondiale, Responsible Care (soin responsable) dans l'industrie chimique, l'Initiative d'aménagement durable des forêts, et les partenariats dans les domaines de l'agriculture et de la santé, et de la biodiversité⁽⁴⁸⁾.

Le terrain d'entente entre les ONG environnementales et le monde des affaires est habituellement restreint. Malgré cela, Greenpeace et le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD) ont tenu une conférence de presse conjointe sur le besoin d'un cadre de travail mondial pour faire face aux risques présentés par les changements climatiques.

(45) ICFTU, « World Summit for Sustainable Development: Good Intentions, but a Lack of Concrete Commitments », 6 septembre 2002, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991216469&Language=EN>.

(46) *Ibid.*

(47) Les ententes de type II sont celles qui sont conclues à titre volontaire hors du texte du Sommet. Les ententes de type I sont celles qui sont comprises dans le texte du Plan d'application.

(48) International Chamber of Commerce, « Business Backs Summit Goals », 4 août 2002, http://www.iccwbo.org/home/news_archives/2002/stories/joburg%20communiqu.asp.

Tout en soulignant qu'ils continueraient probablement de se trouver en conflit, les deux groupes ont par ailleurs réussi à trouver un terrain d'entente qui leur a permis de dégager un consensus sur cette question⁽⁴⁹⁾.

B. Gouvernement du Canada

La réaction du gouvernement canadien au SMDD a été très positive. L'honorable David Anderson, ministre de l'Environnement, a déclaré, au cours d'une conférence de presse de clôture, que « le SMDD a produit les résultats que nous espérions. Il a été un succès ». Citant les réussites du Sommet, il a mentionné la reconnaissance d'une approche intégrée du développement durable et l'accent mis sur les partenariats.

PREMIERS SIGNES DE MISE EN OEUVRE

En dépit de toute la rhétorique de Johannesburg sur la mise en oeuvre du développement durable, les réussites de ce sommet seront perçues seulement dans des résultats concrets. Or, selon certains, les premiers signes de mise en oeuvre donnent des motifs d'inquiétude plutôt que de réconfort⁽⁵⁰⁾. On a commencé à discuter de certains projets exposés dans les grandes lignes dans le Plan d'application de Johannesburg qui se rapportent expressément au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), initiative conçue par des dirigeants africains en tant que vision et programme d'action pour la reconstruction du continent africain. Le NEPAD dispose d'un budget de 60 milliards de dollars US au titre de projets de développement africains, et il est inclus expressément dans le Plan d'application comme suit :

62. *b)* Appuyer la concrétisation de la vision exprimée dans le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et la mise en oeuvre des autres initiatives qui ont été prises à l'échelon régional et sous-régional, grâce à un soutien financier, à l'instauration d'une coopération technique et institutionnelle et à la mise en place de capacités humaines et institutionnelles aux niveaux régional, sous-

(49) WBCSD, « Traditional Adversaries Call on Governments for an International Framework to Address the Risk of Climate Change », 28 août 2002, http://www.basd-action.net/docs/releases/20020828_kyoto.shtml.

(50) Fred Pearce, « Giant Congo Hydroelectric Project is a 'Betrayal' », *New Scientist*, 30 septembre 2002, <http://www.newscientist.com/news/print.jsp?id=ns99992839>.

régional et national, dans le respect des politiques et programmes de lutte contre la pauvreté et de développement durable et des stratégies que les pays se sont appropriées et qu'ils mettent en oeuvre à cet effet, telles que les exposés de la stratégie de lutte contre la pauvreté, s'il y a lieu [...]

62. j) Trouver des solutions efficaces aux problèmes énergétiques de l'Afrique, notamment en prenant des initiatives tendant à :

i) établir et promouvoir des programmes, des partenariats et des initiatives visant à appuyer les efforts déployés par l'Afrique pour atteindre les objectifs concernant l'énergie énoncés dans le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, à savoir faire en sorte que 35% au moins de la population africaine, en particulier celle des zones rurales, ait accès à l'énergie dans les 20 prochaines années;

ii) fournir un appui à la mise en oeuvre d'autres initiatives dans le domaine de l'énergie, y compris la promotion de l'utilisation plus propre et plus efficace du gaz naturel et l'utilisation accrue de sources d'énergie renouvelables, et améliorer le rendement énergétique et l'accès aux technologies de pointe dans le domaine de l'énergie, notamment aux technologies relatives aux combustibles fossiles, en particulier dans les zones rurales et périurbaines[.]

Les projets proposés sont le projet d'aménagement hydroélectrique Grand Inga et le gazoduc transsaharien, qui ont tous deux soulevé des doutes considérables quant à leur viabilité⁽⁵¹⁾. Le projet d'Inga produirait 40 000 mégawatts d'électricité, soit suffisamment pour satisfaire à tous les besoins en énergie actuels de l'Afrique (besoins minimaux). On estime que le barrage coûtera 6 milliards de dollars US, et que des dépenses additionnelles de 10 milliards de dollars US ou plus seront nécessaires pour relier les principaux centres démographiques de l'Afrique. Le coût du gazoduc transsaharien est également estimé à 6 milliards de dollars US. Plusieurs projets de cette nature épuiseront rapidement les ressources financières du partenariat, ce qui réduirait la possibilité d'établissement d'autres programmes destinés à appuyer le développement durable. Le projet a également suscité du scepticisme parce que les routes de transmission semblent en grande partie exclure l'accès aux zones rurales et que beaucoup des plans prévoient l'exportation de l'énergie en Europe, et non son utilisation en Afrique⁽⁵²⁾⁽⁵³⁾.

(51) *Ibid.*

(52) *Ibid.*

(53) Briony Hale, « Africa's Grand Power Exporting Plans », *BBC News Online*, 17 octobre 2002, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2307057.stm>.

L'accent mis sur les besoins en énergie des zones rurales au paragraphe 62 du Plan d'application (voir ci-dessus) semble par conséquent avoir été réduit par ces plans.

D'autres déclarations des pays du monde en développement révèlent par ailleurs qu'ils ne sont pas disposés à intégrer les préoccupations environnementales dans leur besoin manifeste de développement économique. Par exemple, lors de la Huitième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue à la fin de 2002, il a été dit clairement que les pays en développement n'étaient pas disposés à s'efforcer de quelque manière que ce soit de réduire leurs émissions dans le proche avenir. À la lumière de ces exemples, d'aucuns pourraient juger que l'idée selon laquelle le développement économique peut et doit être conjugué avec l'atteinte des objectifs environnementaux, a été marginalisée même au cours de la courte période qui a suivi le SMDD.

CONCLUSION

On a fait un grand nombre de comparaisons entre le Sommet de Rio et celui de Johannesburg. Le Sommet de Rio avait produit des documents importants pour la mise en place d'un cadre de travail permettant de parvenir au développement durable, et pour la prise de mesures visant la résolution de certains des grands problèmes environnementaux du monde. Beaucoup de gens, dont le secrétaire général des Nations Unies, ont reconnu que, si les résultats de ce sommet étaient importants et restent encore très pertinents, les résultats concrets ont fait défaut au cours des dix années qui ont suivi la CNUED. Par conséquent, le Sommet de Johannesburg visait à mettre l'accent sur l'amélioration de la mise en oeuvre.

Les outils choisis en vue d'atteindre le but du développement durable présentent une autre différence notable entre les deux sommets. Si la Conférence de Rio et, en particulier, l'Action 21 supposaient la participation de nombreux groupes de la société civile, l'accent était mis sur l'action gouvernementale. Le Sommet de Johannesburg, par contre, a souligné le besoin de partenariats entre les gouvernements, la société civile et l'industrie. Or, beaucoup des membres des ONG environnementales ont alors vu dans la participation accrue de l'industrie une menace manifeste à leur interprétation du développement durable. Seul le temps révélera si cette nouvelle approche peut produire des résultats mesurables et importants vers la réalisation d'un monde plus durable.