

## Développement durable : quatre priorités pour l'après 2015

Damien Demailly, Léna Spinazzé, Sébastien Treyer (Iddri)

Analyse à la suite de la conférence "Sustainable Development: it's time!" organisée par l'iddri les 10 et 11 mai 2016.

■ 2015 a été marquée par plusieurs succès internationaux pour le développement durable, avec l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD), l'Accord de Paris sur le climat, ainsi que les cadres de coopération sur le financement du développement et sur la réduction des risques. Ensemble, ces accords définissent une vision commune du futur désiré : un futur avec moins d'inégalités, moins de dégradations de l'environnement, plus de résilience face aux crises et l'accès pour tous à l'éducation, la santé et la protection sociale. Ils renouvellent également la dynamique politique et renforcent le cadre de coopération internationale sur ces sujets.

Le défi de l'après-2015 est de transformer cette vision en actions. Cela requiert de définir, tester et ajuster *comment* infléchir nos trajectoires de développement, réaliser la décarbonation profonde de nos économies, transformer nos systèmes alimentaires, et assurer l'accès de tous à un emploi décent et à la sécurité.

La mise en œuvre du nouvel agenda du développement durable requiert la mobilisation de tous les acteurs, publics et privés, internationaux, nationaux, locaux. Il s'agit d'un agenda universel, pour la réalisation duquel tous les niveaux d'engagement comptent. Il est dès lors important que les rencontres, débats et coalitions se multiplient, et que ceux-ci identifient, ensemble, les opportunités à saisir, les défis à dépasser, les solutions qui existent et les voies prometteuses d'innovation.

Mettre en œuvre les engagements de 2015 et renforcer l'ambition individuelle de chacun pour les atteindre suppose aussi que certaines lignes d'arbitrages des décisions publiques et privées bougent, ce qui implique une stratégie active pour le changement, anticipant les résistances et les inquiétudes des tenants du *status quo*.

Ce *Policy Brief* propose un agenda politique aux acteurs engagés pour la transformation. Il identifie quatre leviers d'actions prioritaires pour bâtir sur les succès de 2015 et progresser vers le développement durable. Il est issu du travail de réflexion mené pendant plusieurs mois par un comité composé de praticiens et experts du développement durable, puis des discussions qui ont eu lieu entre les cent cinquante participants à la conférence internationale *Sustainable Development: It's time!*, organisée par l'iddri les 10 et 11 mai 2016 à Paris.

Cet agenda de recherche et d'action nourrira les travaux de l'iddri dans les années à venir. Agenda de recherche, car des solutions restent à inventer ; agenda d'action car, dans les mois et années à venir, nombre de rendez-vous politiques révéleront notre motivation et notre capacité collective à relever les quatre leviers d'action identifiés. C'est un agenda, enfin, qui n'aura de sens que s'il continue à être partagé et débattu, notamment avec d'autres *think tanks* : ce travail n'est pas une fin en soi mais le début d'un cycle.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
27, rue Saint-Guillaume  
75337 Paris cedex 07 France

## 1. DÉCLINER ET METTRE EN ŒUVRE LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DANS LES PAYS

La mise en œuvre des engagements de 2015 passera d'abord par la manière dont les gouvernements se saisissent de ce programme politique ambitieux et courageux et le traduisent dans leur pays. C'est une responsabilité vis-à-vis de la communauté internationale et des citoyens, et une opportunité alors que tous les pays ont accepté de « jouer le même jeu » : aucun acteur national ne pourra utiliser l'argument de l'inaction des autres pays pour réduire l'ambition de ses politiques.

Déjà, de nombreux pays renouvellent leur stratégie nationale de développement durable (SNDD) pour intégrer ces nouveaux objectifs, à l'image de l'Allemagne, de la France ou de la Suède. Pour assurer leur cohérence – alors qu'un large éventail de politiques doit être mobilisé –, leur légitimité et leur visibilité, ces stratégies doivent être pilotées directement par les chefs d'État, et inclure l'ensemble des ministères ; au risque, sinon, d'être cantonnées à une logique sectorielle. Par ailleurs, les nouveaux indicateurs de développement durable peuvent être utilisés pour évaluer les projets de loi de finances lorsqu'ils sont discutés au niveau parlementaire, et être intégrés dans les tableaux de bord que de plus en plus de gouvernements utilisent pour piloter et évaluer leurs actions.

Les stratégies des pays doivent permettre de décliner les engagements internationaux en priorités nationales, correspondant aux préférences et au contexte du pays, de manière à ce que ces choix soient connus et compris de tous. Ces processus politiques doivent ainsi dépasser le cercle de l'administration et des experts, pour être des lieux de débats politiques incluant parlementaires, collectivités locales, entreprises, chercheurs, ONG, syndicats.

Réciproquement, ces acteurs ont un rôle important à jouer pour faire pénétrer les objectifs internationaux dans les débats nationaux. Or bien que les ODD concernent des enjeux qui sont au cœur de ces débats – emploi, inégalités, dégradation de l'environnement –, peu d'acteurs de la société civile en sont informés. Ces objectifs pourraient pourtant leur servir « d'arme politique » pour appuyer leurs demandes ou leurs propositions, comme cela a été le cas par le passé avec l'objectif de 0,7 % du PIB dédié à l'aide publique au développement, dont les ONG se sont emparé pour mettre la pression sur leurs gouvernements. Il est donc important de renforcer les capacités de la société civile locale, en matière de moyens humains et financiers, et de capacité d'analyse des politiques publiques et d'impact, afin qu'elle se saisisse de ces

objectifs, suive les processus lancés par les gouvernements, et développe une contre-expertise. Il est du rôle des gouvernements, des financeurs et de la recherche de l'appuyer, tout en garantissant son indépendance et sa légitimité. Les ONG ont également intérêt à s'allier entre elles et à construire des coalitions, à l'image de l'embryon *SDG Watch* en Europe.

Les débats politiques à insuffler dans chaque pays doivent permettre de mettre en discussion les différentes séquences d'action possibles pour atteindre, à terme, les objectifs fixés. Établir et débattre de tels scénarios est en effet crucial pour établir les préférences collectives pour l'avenir, éclairer les décisions de court terme à l'aune de leur cohérence avec les objectifs de long terme, anticiper et orienter les investissements nécessaires, et identifier les populations, activités et territoires vulnérables pour garantir une transition juste.

Les collectivités territoriales, pour leur part, sont d'ores et déjà, pour nombre d'entre elles, des acteurs clés de la mise en œuvre du développement durable, et ont pris de nouveaux engagements à travers de nombreuses initiatives lancées en 2015 (Convention des maires, Pacte des maires, Under2MoU, etc.). La mobilisation locale massive observée autour des Agenda 21, issus de la conférence de Rio en 1992, doit être répétée, et elle est déjà enclenchée : de nombreuses collectivités semblent trouver dans les ODD de nouvelles marges de manœuvre stratégiques pour négocier et mettre en place des projets politiques innovants à leur échelle. Il faut pour cela qu'elles puissent expérimenter, et échanger entre elles dans une logique d'apprentissage collectif.

## 2. ORGANISER LE SUIVI DES ENGAGEMENTS AU NIVEAU INTERNATIONAL

Au niveau international, l'organisation et la dynamisation d'un suivi actif de la réalisation des engagements doit permettre de répondre à au moins quatre objectifs : aiguillonner les pays pour qu'ils tiennent leurs engagements et soient en capacité d'en accroître l'ambition rapidement ; leur permettre de partager les connaissances, les solutions et les difficultés de mise en politique ; identifier les objets nécessitant une coopération renforcée, sur certaines technologies vertes par exemple ; assurer la transparence des actions et des résultats pour maintenir et renforcer la confiance entre les pays.

Les institutions internationales – comme lieu de discussion entre pays – ont un rôle important à jouer, qu'il s'agisse du suivi des ODD par le Forum politique de haut niveau (FPHN) de l'ONU ou de l'Accord de Paris dans le cadre de la

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Néanmoins, ce suivi ne sera efficace que s'il est réalisé non seulement par les pays et les institutions internationales, mais aussi par la société civile dans son ensemble : les rapports d'avancement que les gouvernements et les institutions internationales vont élaborer doivent être soumis à la critique des associations et de la recherche, et complétés par des rapports indépendants. La société civile doit donc avoir accès au système international de suivi, y être représentée, entendue. D'autres forums multilatéraux, comme le G20, le Comité des Nations unies sur la sécurité alimentaire mondiale, les organisations régionales (par exemple la CEPAL en Amérique latine) ou sectorielles (par exemple le Partnership for Regional Ocean Governance<sup>1</sup>), constituent des plateformes de suivi complémentaires, propices au partage de connaissances.

Mais que faut-il suivre exactement ? L'atteinte d'un résultat à un moment « t » ne suffit pas à évaluer la capacité transformationnelle (à moyen et long termes) des actions entreprises. D'où l'intérêt de développer des « contributions déterminées au niveau national » (*NDCs* en anglais) et des trajectoires de long terme (ancrées dans l'Accord de Paris sous la dénomination de *Low GHG Emission Development Strategies*) mettant en lumière les stratégies politiques à un niveau de désagrégation sectorielle pertinent et cohérent. Un tel système doit également être mis en place pour le suivi des ODD, avec une coordination et un principe de réalisme à trouver pour organiser le suivi de 17 objectifs et 169 cibles.

Enfin, alors que les accords de 2015 ont été largement soutenus et facilités par les engagements internationaux d'acteurs non étatiques, en particulier des collectivités locales, des entreprises et des acteurs financiers, il faudra également assurer le suivi de ceux-ci. Ce sera un défi pour la communauté internationale, les associations et la recherche, notamment en termes de moyens, et pour ces acteurs eux-mêmes, qui doivent assurer la transparence de leurs actions et mettre en place des mécanismes de rapportage.

### 3. FAIRE CONVERGER LES SIGNAUX POUR OPÉRER UNE RÉORIENTATION MASSIVE DES INVESTISSEMENTS

Le financement de la transition vers une économie durable est un enjeu clé, identifié depuis longtemps. Il s'agit non pas tant de mobiliser des sources de financement additionnelles que de

réorienter les investissements vers des infrastructures, des services et des innovations durables. L'Accord de Paris sur le climat a envoyé un signal politique fort aux investisseurs, en affirmant l'inévitabilité de cette réorientation pour maintenir le réchauffement climatique en-dessous de 2°C, et si possible 1,5°C.

De nombreux investisseurs ont déjà engagé ce mouvement, en particulier des fonds de pension et des investisseurs institutionnels qui se sont désengagés d'activités polluantes. Il s'agit de se prémunir de risques réputationnels – sous la pression par exemple des campagnes de désinvestissement des énergies fossiles –, mais surtout de risques économiques, notamment lorsque l'on gère de l'épargne de long terme. Toutefois, ce mouvement de réorientation des investissements est loin d'être aussi rapide que nécessaire et n'engage pas encore la majorité des pays ni des acteurs. Par ailleurs, réorienter les investissements nécessite non seulement de désinvestir des activités non durables, mais aussi d'investir dans les activités durables.

Pour accélérer ce mouvement, il est nécessaire en premier lieu de montrer la voie des investissements à réaliser. Les *INDCs* communiquées par les pays en amont de la COP21 représentent une première forme d'indication des actions envisagées. Plus celles-ci, ainsi que leurs réévaluations futures, sont détaillées, en particulier au niveau sectoriel, plus les signaux sont clairs. De telles contributions devraient être développées concernant les ODD. Ces signaux doivent être retranscrits dans des réglementations, des politiques fiscales, des instruments de réduction des risques (ex : garanties d'État) et d'investissements (investissements publics, obligations vertes) cohérents.

2015 a également vu émerger de nombreuses coalitions entre gouvernements et/ou acteurs du secteur privé en faveur de l'innovation (Mission innovation, Energy Breakthrough Coalition, Solar Alliance, etc.). Ces alliances peuvent jouer un rôle majeur pour accélérer les efforts de recherche, de développement et de mise sur le marché de technologies (nouvelles ou non) et de solutions non technologiques, pour faire converger les anticipations de marché et baisser les coûts. Elles doivent également contribuer à une meilleure coordination des autres dimensions de la politique d'innovation (standards technologiques, subventions à la production et politique industrielle, subventions à la consommation), afin de ne pas voir se multiplier les différends entre pays.

Plus généralement, une mise en cohérence de l'agenda politique international sur le commerce et de celui sur le développement durable est nécessaire. Le manque de dialogue entre ces deux

1. Initié par le PNUE, le ministère fédéral allemand pour la Coopération économique et le Développement, l'IASS-Potsdam et l'Iddri.

communautés est criant, et l'impasse dans laquelle sont aujourd'hui les négociations commerciales ouvre une fenêtre d'opportunité pour les faire converger.

Enfin, l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles règles de transparence et la requalification des risques par le secteur financier et les agences de notation doivent permettre d'établir de nouvelles règles du jeu. Les travaux du Conseil de stabilité financière sur les nouvelles règles de transparence à l'exposition climatique sont prometteurs ; leur opérationnalisation doit être suivie avec attention. Ces règles, aujourd'hui volontaires, pourraient à terme devenir obligatoires. La qualification des changements climatiques comme risque pourrait aussi avoir un fort impact sur les investisseurs, en rendant par exemple les fonds de pension passibles de poursuites en cas d'investissement dans des activités risquées.

#### **4. ANTICIPER LES IMPACTS SOCIAUX ET PLACER LA JUSTICE SOCIALE AU CŒUR DE LA TRANSITION**

L'accélération nécessaire du mouvement de réallocation des investissements implique un changement de nature des activités économiques, ayant un impact sur les emplois, les communautés et les territoires. Certains secteurs vont être amenés à décroître ; d'autres vont devoir se transformer radicalement, sans garantie que chaque entreprise réussisse à s'adapter suffisamment rapidement. Si cette évolution fait sens du point de vue environnemental et peut même s'avérer positive d'un point de vue macroéconomique (création nette d'emplois, gains de productivité), elle constitue une menace pour les personnes employées dans ces secteurs et pour les territoires qui en dépendent le plus.

La notion de « transition juste », adoptée par l'Organisation internationale du travail en 2013, a été reprise dans l'Accord de Paris. Cet engagement se décline en plusieurs volets : créer des emplois décents, favoriser le dialogue social, anticiper les impacts et les besoins de formation, développer des plans de diversification économique locaux, et assurer la pérennité de la protection sociale et des systèmes de retraite. Opérationnaliser cet engagement sera déterminant pour accompagner la reconversion des personnes, activités et territoires, et assurer le succès de la transition vers le développement durable. Il sera utile pour cela de s'appuyer sur les retours d'expérience et les difficultés rencontrées dans le passé par les pouvoirs publics

pour gérer la reconversion de secteurs comme le textile ou l'extraction charbonnière et des territoires qui étaient spécialisés dans ces secteurs.

Pour relever ce défi, le renforcement du dialogue entre l'ensemble des acteurs concernés – communautés territoriales, entreprises, syndicats, acteurs de l'emploi, de la gestion de compétences et des formations, etc. – sera essentiel, et des alliances innovantes devront être recherchées.

Plus généralement, la justice sociale doit être placée au cœur de l'action post-2015. C'est à la fois un impératif moral et une condition du succès. L'impact des instruments de politique environnementale sur l'équité est de plus en plus discuté. Des leçons doivent être tirées des expériences passées pour concevoir des instruments qui assurent une juste répartition des avantages et des coûts de la transition, par exemple en accompagnant les taxes environnementales de mécanismes de compensation ou d'investissements visant à donner un accès équitable à des solutions durables.

Enfin, il faut apporter une réponse aux populations qui vont être les plus sévèrement affectées par les dégradations environnementales. Même si ces dégradations sont ralenties par l'action internationale, elles affecteront des centaines de millions de personnes, et plus encore celles qui ont une faible capacité d'adaptation, de par leurs conditions socio-économiques et la résilience des territoires, infrastructures et institutions dont ils dépendent.

De même que les problèmes environnementaux, la vulnérabilité ne se limite pas aux frontières nationales et une réponse internationale doit être apportée, en complément des politiques domestiques. La communauté internationale doit pour cela se mettre en capacité d'anticiper ces crises structurelles ou conjoncturelles, et d'apporter des solutions aux racines profondes de cette vulnérabilité, notamment par le développement social et économique, ainsi que de mieux répondre aux crises de manière collective et organisée.

Des cadres de coopération existent et certaines initiatives sont encourageantes, comme l'objectif global d'adaptation au changement climatique amorcé par l'Accord de Paris, ou le cadre de Sendai sur la réduction des risques de catastrophes. Mais les efforts doivent être renforcés et mieux coordonnés pour améliorer la capacité collective d'anticipation, l'efficacité de la réponse humanitaire, la gestion des migrations internes et internationales et le respect des droits humains des migrants. ■