

À quoi servent les objectifs de développement durable ?

Tancrede Voituriez (Iddri)

SURMONTER LES DÉFIS DE LA COHÉRENCE ET DE LA MISE EN ŒUVRE

La négociation d'objectifs du développement durable (ODD) est l'un des premiers acquis de la Conférence Rio+20. Quelle peut être leur valeur ajoutée au regard des accords, traités et conventions existants ? Quelles ambitions raisonnables peut-on concevoir à leur endroit ? L'analyse rétrospective des achèvements et inachèvements de la Conférence inaugurale de Rio en 1992 montre que les ODD doivent contribuer à surmonter au moins deux défis : celui de la mise en œuvre et celui de la cohérence des politiques de développement durable, et ce dans tous les pays indépendamment de leur revenu.

PROVOQUER L'EXPÉRIMENTATION ET FAVORISER L'APPRENTISSAGE

Compromis politique entre pays aux préoccupations différentes sinon divergentes, le développement durable manque encore aujourd'hui de traduction économique. À charge en conséquence pour les ODD de provoquer cette incarnation dans l'économie, et d'encourager l'apprentissage et l'expérimentation faute de quelconques « recettes » mises à disposition des gouvernements. L'intérêt des ODD est donc au moins autant procédural que substantiel.

RENONCER AUX CHIMÈRES DE SOLUTIONS GAGNANT-GAGNANT

La « mise en économie » du développement durable, qui doit urgemment succéder à sa « mise en politique » survenue il y a vingt ans, crée des perdants. Ses effets de surcroît sont incertains, l'incertitude sur les gains pouvant être supérieure à celle entourant les coûts de l'action. Rendre opérationnel le développement durable requiert dès lors de créer un compromis politique interne dans chaque pays ou région, et de renoncer à l'idée trop simple de solutions gagnants-gagnants.

PAS DE COMPROMIS INTERNATIONAL SANS COMPROMIS INTERNE... ET RÉCIPROQUEMENT

Un compromis entre pays a rendu l'idée de développement durable possible en 1992. Un compromis à l'intérieur des pays rendra le développement durable opérationnel à compter de 2015, à condition que les négociations ne se bornent pas à énoncer ce qui est bon pour les autres – et en particulier les PED et les PMA –, mais soient l'occasion de répondre à cette question éminemment moins consensuelle de ce qui est bon pour soi.

Copyright © 2013 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution.

Citation: Voiturez, T. (2013), *À quoi servent les objectifs de développement durable ?*, Working Papers n°13/13, Iddri, Paris, France, 20 p.

L'auteur tient à exprimer ses remerciements appuyés à Emmanuel Guérin, Lucien Chabason et Sébastien Treyer (Iddri) pour leurs nombreuses remarques et suggestions sur des précédentes versions de ce texte. L'auteur reste seul responsable de ses lacunes.



Ce travail 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.



Pour toute question sur cette publication, merci de contacter les auteurs :
Tancrede Voiturez — tancrede.voiturez@iddri.org

ISSN 2258-7071

À quoi servent les objectifs de développement durable ?

Tancrède Voituriez (Iddri)

1. INTRODUCTION	5
2. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE VINGT ANS APRES RIO, OU À QUOI DEVRAIENT SERVIR LES ODD	6
2.1. Le développement durable : un concept sans mode opératoire	6
2.2. L'illusion d'un soutien mutuel des trois « piliers » ou « dimensions »	7
2.3. Les limites de la coopération inter-gouvernementale	9
2.4. Premières implications pour l'agenda post-2015	10
3. LES BESOINS DE COOPÉRATION	11
3.1. Les gains selon les rationalités ex ante de coopération	11
3.2. Les gains selon les rationalités ex post de coopération	13
3.3. La création d'un régime international de coopération	14
3.4. Secondes implications pour l'agenda post-2015	15
4. CONCLUSION	17
RÉFÉRENCES	18

1. INTRODUCTION

La gouvernance du développement durable devait connaître en 2012 à Rio son point d'orgue à l'occasion de la conférence anniversaire des vingt ans du Sommet de la Terre (Rio+20, Brésil). Le texte final n'a pas été à la hauteur des enjeux. Le produit de la conférence, *L'avenir que nous voulons*, contient fort peu de décisions et souligne, par sa longueur et son énumération des engagements pris depuis vingt ans, à quel point l'appétit politique pour le développement durable s'est estompé au fil du temps. Rio+20 jette une lumière crue sur l'état de la coopération internationale dans ce domaine, perçue comme une contrainte et non comme une opportunité de mieux-être pour les sociétés. La Déclaration de Rio, en 1992, organisait une transformation négociée de la souveraineté des États dans la gestion de problèmes communs débordant les frontières tels que le changement climatique, l'érosion de la biodiversité ou la désertification¹. À rebours de cet élan inaugural, le texte de 2012 fige la souveraineté nationale comme principe intangible et immuable, indistinctement fin et moyen des négociations dans une profusion de domaines sans hiérarchie entre eux.

Dans ce contexte difficile, les signataires de *L'avenir que nous voulons* se sont engagés à définir à l'échéance 2015 des objectifs de développement durable (ODD) chargés de « contribuer à une action ciblée et cohérente en faveur du développement durable », soulignant en creux la dispersion actuelle des moyens et des fins. Les ODD, poursuit la déclaration, seront « orientés vers l'action, concrets, concis et faciles à comprendre, en nombre limité, 'aspirationnels', d'envergure mondiale et susceptibles d'être appliqués

universellement dans tous les pays »². Ces objectifs à vocation opératoire sont élaborés et discutés au sein de deux processus officiels, alimentés par des consultations menées par des organisations internationales et des travaux d'ONG et de *think tanks*. D'un côté, l'Assemblée générale des Nations unies a créé un groupe de travail intergouvernemental qui a pour mandat de proposer à l'Assemblée des objectifs de développement durable pour l'après 2015. De l'autre, le secrétaire général des Nations unies a mandaté un Groupe de haut niveau (GHN) chargé de produire un rapport sur l'agenda de développement³. Il a aussi confié à Jeffrey Sachs la création d'un Réseau des solutions pour le développement durable (RSDD), dont la mission est, notamment, de mobiliser l'expertise scientifique et technique disponible afin de faire émerger et/ou diffuser des solutions aux problèmes de durabilité auxquels la planète est confrontée⁴ (Figure 1). S'ajoutent à ces dispositifs des initiatives et propositions lancées à l'extérieur du cadre de l'ONU par des réseaux de *think tanks* et d'ONG⁵.

Entre l'ambition qu'impose la gravité des enjeux et le réalisme que nous rappellent les maigres résultats de Rio+20, que doit-on exactement attendre des ODD ? Pour esquisser des réponses à cette question, préalable indispensable à leur négociation, l'Idri et la Ferdi (Fondation pour les études et recherches sur le développement

1. Se reporter aux « Paradoxes de la souveraineté » (Lerin et Tubiana, 2012), article dans lequel les auteurs dressent une typologie des différentes formes de souveraineté et montrent que l'érosion de l'une d'elle peut s'accompagner d'un surcroît de l'autre. Notre propos n'est donc pas de dire que Rio 1992 marque un renoncement gradué à la souveraineté, mais bien une transformation de celle-ci.

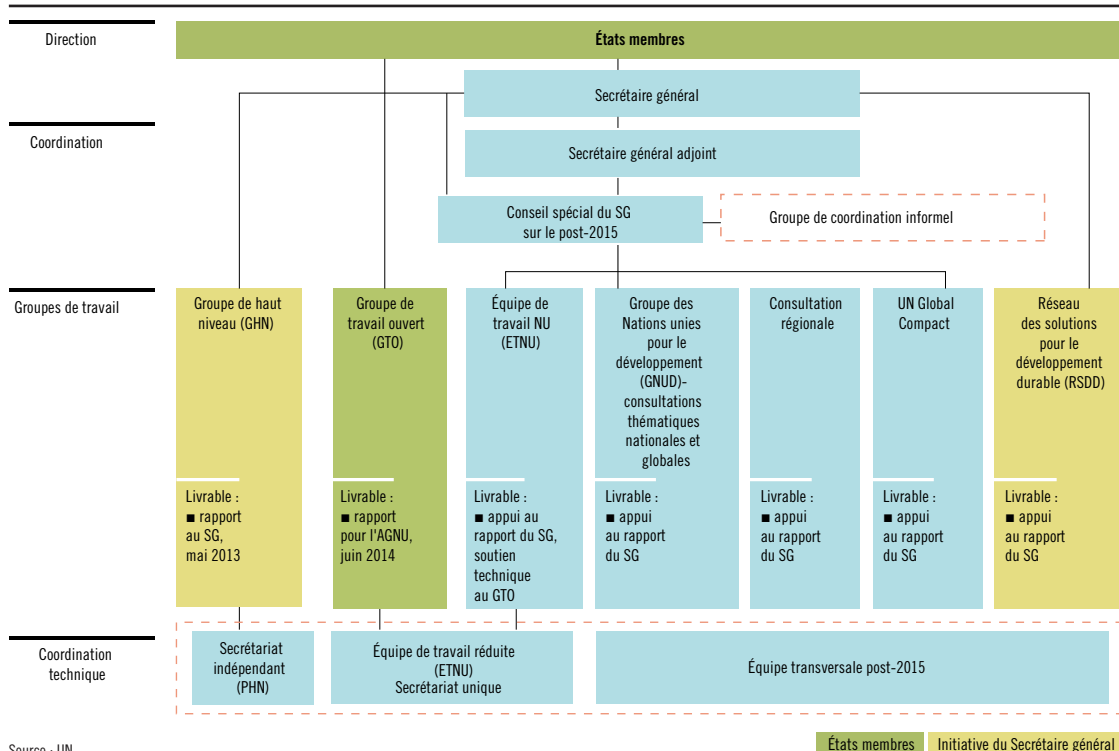
2. *L'avenir que nous voulons*, §247.

3. *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, UN. <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>

4. Programme d'actions pour le développement durable, rapport destiné au secrétaire général des Nations unies, établi par le Leadership Council (Conseil de Direction) du Réseau des solutions pour le développement durable des Nations unies (SDSN).

5. Citons par exemple l'Independent Research Forum (IRF) rassemblant des *think tanks* d'à peu près tous les continents. <http://www.iied.org/think-tank-alliance-identifies-eight-shifts-needed-for-sustainability>.

Figure 1. Le processus onusien post-2015



Source : UN.

international), en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères, ont inauguré le 9 octobre 2012 un cycle d'ateliers sur l'agenda du développement post-2015. Réunissant *think tanks*, chercheurs, associations, haute administration et entreprises, ils visent à rapprocher les communautés de recherche et les réseaux concernés par l'intégration des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et des ODD dans un grand agenda commun.

Cet article a pour objectif de restituer les principaux résultats de ces discussions et de les inscrire dans une réflexion critique sur la valeur ajoutée des ODD, tant par leur substance que par les procédés d'élaboration et de mise en œuvre qui y seront attachés. Dans une première partie, nous établissons une série de finalités établies par un bilan critique des achèvements et inachèvements de l'agenda du développement durable depuis Rio (1992). Cette partie nous conduira à répondre à la question : à quoi *devraient* servir les ODD ? Dans un second temps, nous détaillons les conditions de succès des ODD au regard des finalités attribuées dans la section précédente, en nous concentrant sur les besoins de coopération selon deux rationalités différentes. Enfin, nous présentons les grandes lignes de ce qui pourrait constituer un nouveau régime de coopération satisfaisant les conditions et finalités recensées auparavant dans cet article.

2. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE VINGT ANS APRES RIO, OU À QUOI *DEVRAIENT* SERVIR LES ODD

2.1. Le développement durable : un concept sans mode opératoire

Le « développement durable » désigne un mode de développement qui intègre les considérations environnementales au cœur des arbitrages sur le développement et dans la routine des mécanismes économiques (Godard, 2010). Plus de vingt ans après le Sommet de la Terre de Rio qui l'a consacré comme compromis politique entre nations et inscrit dans son agenda d'actions pour les décennies suivantes (« Agenda 21 »), le développement durable a acquis une légitimité juridique et politique incontestable ; dans le même temps, sa traduction en faits, son incarnation dans l'économie réelle, restent insuffisantes au regard de l'acuité des problèmes auxquels l'humanité est confrontée aujourd'hui.

Sans doute la situation eût-elle été bien pire sans le sommet de Rio. Mais faute de disposer d'un « contre-factuel », il est aujourd'hui impossible de mesurer l'impact du Sommet de la Terre et de ses suites sur notre environnement et nos sociétés. De surcroît, il n'existe pas de bilan formel des objectifs

fixés par l'Agenda 21 lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992. Le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, qui assure les secrétariats de la Conférence Rio+20 et de la Commission du développement durable (CDD), propose certes des séries d'indicateurs et d'analyses sectorielles, mais aucun contenu ne débouche sur des bilans d'ensemble systématiques permettant de disposer d'une vision globale des accomplissements régulièrement mise à jour, comme il en existe dans le cadre du suivi des OMD (Chabason, 2011).

La cinquième édition de *L'avenir de l'environnement mondial (Global Environment Outlook-GEO5)* du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), "Environment for the Future We Want", rendu public en juin 2012 à la veille de la conférence Rio+20, souligne que « le manque de séries temporelles fiables et cohérentes sur l'état de l'environnement fait gravement obstacle à l'accroissement de l'efficacité des politiques et des programmes. En outre, nombre des principaux facteurs des changements environnementaux ou même leurs impacts ne font pas l'objet d'un suivi systématique. Tous les pays devraient s'engager à surveiller et évaluer leur propre environnement et à intégrer les informations sociales, économiques et environnementales pour éclairer les processus décisionnels. Des méthodes standardisées de collecte des données étant nécessaires, il faut renforcer la coopération internationale et la création de capacités dans ce domaine. Une amélioration de l'accès à l'information est également indispensable »⁶. Il conclut cependant, sur la base de 90 indicateurs environnementaux : « la planète doit réorienter d'urgence son développement ». La question que soulève ce constat est double : comment et dans quelle direction exactement ?

Pour comprendre les difficultés soulevées par cette double interrogation, il faut rappeler ici que la comparaison des trajectoires de développement des différents pays dans le monde et la mesure de leur « durabilité » relative – comme on mesurerait la croissance de leur PIB afin de comparer leurs performances économiques au cours du temps – sont aujourd'hui encore une gageure. Comment intègre-t-on en effet des indicateurs économiques, environnementaux et sociaux ? La question est toute à la fois technique et politique. De nombreux cadres ont été proposés par des chercheurs et repris par des institutions, en particulier en matière d'évaluation des politiques publiques et des performances des entreprises. Cependant, aucun consensus ne se dégage sur une méthode d'intégration (de Ridder, Turnpenny, Nilsson *et al.*, 2007 ;

Hacking et Guthrie, 2008 ; Singh, Murty, Gupta, Dikshit, 2009) capable de renseigner, sans pondération arbitraire ni métrique *ad hoc*, les trois dimensions du développement durable, *a fortiori* dans leur évolution actualisée dans le temps (Bekerman, 1994 ; Ross, 2009). En plus de difficultés techniques (la « métrique » commune), intégration et pondération sont en effet des exercices qui soulèvent de sérieux problèmes politiques dès lors que les préférences collectives des différentes communautés restent délicates à évaluer pour toute une série de biens et services sans prix, i.e. « hors marché »⁷. À cet égard, les nouvelles mesures de la prospérité proposées depuis vingt ans n'offrent pas – encore – de véritable contrepoids au produit intérieur brut (PIB) dans les débats de politique publique. La bataille du concept et de la mesure lancée par le Sommet de la Terre reste donc largement inachevée, et le pilotage de l'économie vers plus de durabilité toujours problématique pour cette première raison.

L'analogie avec la boussole peut être ici utile. Les multiples indicateurs du développement durable produits par les agences de l'ONU constituent comme une boussole indiquant obstinément le Nord, sans rien dire sur la direction que devra emprunter l'économie. Des indicateurs ne donnent pas un cap, pas plus qu'une boussole n'imprime une direction.

Sur la base de ce constat, un besoin et un défi de l'agenda post-2015 résident dans la construction d'indicateurs mesurables et vérifiables capables de renseigner les préférences politiques et les trajectoires de développement – et, *in fine*, leurs performances au regard des engagements pris, sans contrevenir au principe de souveraineté. Les négociations toujours en cours autour du mécanisme de mesure et vérification (« MRV ») des engagements concédés en matière de climat nous rappellent la difficulté de l'exercice, la Chine par exemple considérant toujours que la mesure de ses émissions de gaz à effet de serre ne saurait être établie autrement que par sa propre administration.

2.2. L'illusion d'un soutien mutuel des trois « piliers » ou « dimensions »

Le compromis de Rio (1992) sur le développement durable réunissait des pays préconisant un agenda environnemental et d'autres plus soucieux

6. PNUE (2012) GEO-5. *L'avenir de l'environnement mondial*, PNUE, Nairobi, Kenya.

7. Le Cotty, T. et T. Voituriez (2009). "The Potential Role for Collective Preferences in Determining the Rules of the International Trading System", in Ekins and Voituriez (eds), *Trade, Globalization and Sustainability Impact Assessment*, EarthScan, Londres, pp. 165-188.

de croissance et de développement. Il s'est traduit par un pari, celui de la progression concomitante des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux – i.e. une amélioration dans les trois dimensions, seule capable de mettre d'accord toutes les parties prenantes à la négociation. Qui pourrait se fâcher en effet de progrès en matière d'environnement si ces derniers s'accompagnent de plus de croissance et d'une amélioration des indicateurs sociaux, et en particulier des indicateurs de pauvreté ailleurs dans le monde – et réciproquement ? Vingt ans après Rio, le pari de voir émerger et prospérer des solutions *win-win-win* (amélioration dans les trois dimensions) est réaffirmé dans *Le futur que nous voulons*, sans beaucoup d'arguments et de preuves jusqu'à présent.

Avec la réserve que nous avons signalée sur la mesure des progrès et des performances des différentes économies en matière de développement durable, l'hypothèse la plus vraisemblable et réaliste est que le développement durable, hors cet état *win-win-win* miraculeux du monde, est constitué de *trade-offs* (ou « tensions ») entre ses dimensions économique, sociale et environnementale, ainsi qu'entre court et long termes (Barbier, 1987). Halle, Najam et Beaton (2013) le formulent ainsi : « Des messages positifs ne peuvent à eux seuls expliquer le besoin urgent de changement. Une vision ou des perspectives d'arrangement idylliques minent la légitimité : très vite les gens deviennent suspicieux à l'égard de ceux qui leur promettent des solutions "gagnants-gagnants-gagnants". (...) Au final, c'est faire preuve de condescendance que de croire que des bonnes nouvelles et des anecdotes suffisent à emporter l'adhésion pour une transformation économique et sociale difficile. »⁸. On se souvient aussi des précautions de Bannister et Thugge (1999) en matière de politique commerciale : « même les réformes les mieux conçues créent des gagnants et des perdants »⁹. L'expérience française d'une tentative de mise en place d'une taxe carbone souligne les difficultés,

sinon l'impossibilité, de dégager des compromis politiques sans accord préalable sur le fait qu'il n'y aura *pas* que des gagnants, lesquels, pour accepter l'accord, doivent être dédommagés et accepter de l'être (Sénit, 2012 ; Hourcade, 2013). Les hypothèses d'un soutien mutuel des trois piliers ou dimensions, selon la formule consacrée, sont donc passablement héroïques.

Les conséquences économiques, sociales et même environnementales d'une moindre émission de gaz à effet de serre ou de polluants spécifiques – on pense par exemple à une baisse des émissions de CO₂ et de SO₂ dans les villes d'Asie –, ne sont pas positives dans ces trois dimensions – y compris la dimension environnementale considérée plus globalement¹⁰. Réduire la production d'électricité fossile et les rejets associés de SO₂ des centrales à charbon et autres usines dans les mégapoles d'Asie a des effets bénéfiques sur la santé à court terme ; des effets économiques négatifs si aucun substitut n'est disponible dans des gammes de coût comparable de production d'électricité, et des effets ambigus sur le climat. En effet, la baisse des émissions de CO₂ réduit certes à long terme l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère mais, à court terme, la baisse conjointe des émissions de SO₂ augmente la température terrestre en raison de la diminution du nombre de tous ces miroirs réfléchissant que constituent les particules de soufre¹¹. Les conséquences d'une meilleure « soutenabilité », même considérée dans une seule de ses dimensions, est une question empirique. Leur connaissance peut être approchée par des simulations numériques toujours contestables faute de données observables, dans un cadre de préférences politiques (aversion pour le risque climatique par exemple, préférence pour le présent, compensation ou non des perdants, etc.) parfaitement *ad hoc*. À l'instar de l'économie du développement, passée de la théorie macro à l'expérimentation micro au tournant du siècle, les sciences du développement durable investissent aujourd'hui l'échelle micro-économique, comblant par l'empirisme l'absence de théorie capable d'énoncer les conditions d'expansion d'une économie dans ses trois dimensions.

À rebours de l'approche normative et *top-down* de Rio (1992) incarnée dans ses trois conventions (climat, biodiversité, désertification), l'approche

8. "Positive messages alone do not explain the urgent need for change. Too positive an outlook is damaging to credibility: there is no such thing as something for nothing, and people soon become suspicious of anyone claiming to offer "win-win-win" deals. Finally, this approach carries the risk of self-deception, as a narrative dominated by too many inspirational anecdotes risks blinding one to the fact that we are still on a crash course and accelerating. Ultimately, it is patronizing to believe that simply telling people "good news" will be sufficient to drive support for highly difficult social and economic transformation".

9. "Even the best designed trade reform creates winners and losers." Bannister, G. and Thugge, K. (2001). "International trade and poverty alleviation". IMF Working Paper 01/54, International Monetary Fund, Washington D.C.

10. Même si un des arguments en faveur de l'atténuation est que les conséquences socioéconomiques de celles-ci seront selon moins négatives – ou plus favorables – que celles liées à un scénario sans atténuation.

11. Fermer du jour au lendemain les centrales à charbon conduirait donc à une hausse immédiate de la température. C'est le seul argument concédé par un auteur comme Hamilton aux partisans de la géo-ingénierie (Hamilton, 2013).

positive et *bottom-up* s'atteste dans le foisonnement des engagements volontaires enregistrés par exemple à Rio+20 (Ramstein, 2012), en même temps que dans le reflux des engagements intergouvernementaux, même non contraignants. Ce parti-pris empirique créé néanmoins quelques obligations, que pourraient ou devraient satisfaire les ODD puisque nous cherchons à en établir la finalité et une certaine théorie de l'action (*rationale*) : il oblige en particulier à concevoir le développement durable non plus comme un simple compromis historique ou une norme intellectuelle abstraite, mais comme un idéal type au sens de Weber, c'est-à-dire comme un modèle d'intelligibilité de différentes situations¹². Or cet idéal type reste à construire. Le « capitalisme » est un idéal type ; le « développement durable » ne l'est pas encore, loin s'en faut. En son absence, le développement durable tel qu'il est en train d'être expérimenté à diverses échelles et dans différents endroits du monde est une somme de processus, de tâtonnements, inintelligibles dans leur globalité et leurs achèvements. Cette vision globale de ce qui est durable ou non reste nécessaire au surcroît d'effort et d'engagement que peut réclamer la persistance, voire l'aggravation, des grands maux communs accumulés depuis vingt ans. Une des questions très importantes et toujours en suspens procède de cette obligation de réfléchir à deux échelles : les projets de développement de territoires ou de filières doivent être durables et pertinents à leur échelle et en même temps contribuer aux grands équilibres mondiaux. L'histoire de la lutte contre l'effet de serre montre que combiner les deux est difficile : une approche par le haut (objectifs d'atténuation nationaux par exemple) ne transforme pas les filières et les territoires, la crainte persistant qu'à l'inverse, une approche par le bas – l'atténuation ici et là, pour le dire simplement – ne satisfasse pas aux objectifs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de « réduire les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ».

12. « On obtient un idéal-type en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes isolés, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre, par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement pour former un tableau de pensée homogène » (*Essai sur la théorie de la science*, 1904-1917, traduction partielle par Julien Freund, Plon, 1965, p. 181).

2.3. Les limites de la coopération inter-gouvernementale

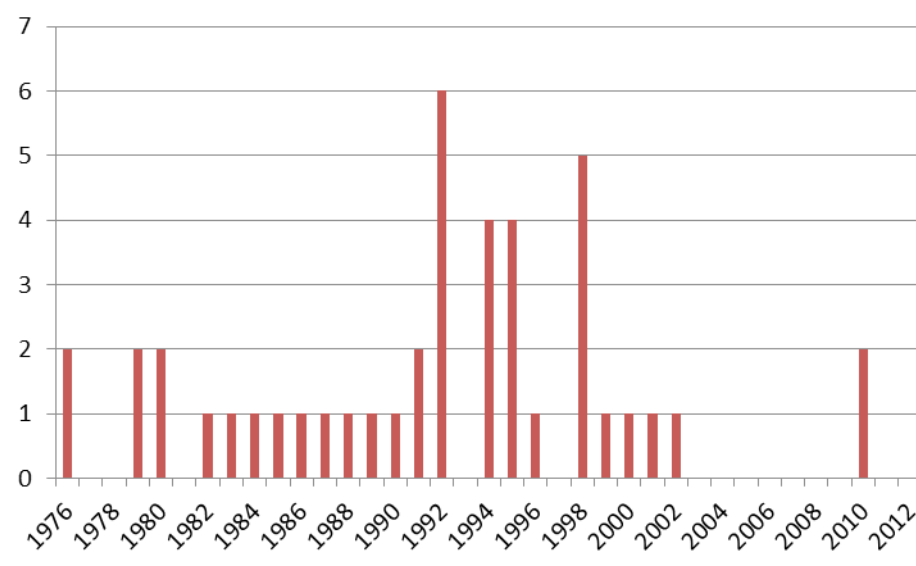
« Le Brésil gagnant et la planète perdante », titrait *Le Monde* dans son éditorial du 22 juin, au terme de la conférence Rio+20¹³. Et l'éditorialiste de conclure : « Le bilan est donc cruel : les lourds enjeux de la crise écologique sont esquivés. Et les chefs d'État pourront d'autant mieux se laisser aller à un lâche soulagement que l'agenda international ne prévoit plus aucun rendez-vous en la matière. Ils ne sont donc pas près d'être à nouveau interpellés sur leur inaction ». Plus jamais ça, donc. Et pourtant, ce sont les gouvernements qui sont en charge de la négociation de l'agenda post-2015 sur le développement. Si un sommet ne parvient pas à cristalliser un accord, le dispositif inter-institutionnel décrit dans la Figure 1, au centre duquel on retrouve un dispositif inter-gouvernemental et inter-agences inamovible depuis vingt ans, sera-t-il plus performant ? À nouveau, un regard rétrospectif est utile.

Il n'existe pas d'accords, de traités ou de conventions internationales sur le développement durable à proprement parler, mais des « déclarations » (Rio, 1992 et 2012), des « plans » et « recommandations d'action » (Agenda 21, Johannesburg, 2002). Le statut juridique du développement durable est mieux établi au niveau national ou communautaire (UE), la première vertu des déclarations et autres plans d'action à l'échelle internationale étant sans doute de créer du droit aux niveaux inférieurs, où celui-ci a plus de chance d'être appliqué. Les accords, conventions et traités multilatéraux relatifs à l'environnement (AME) sont en revanche nombreux. Leur décompte par la Commission européenne montre les progrès accomplis depuis la conférence de Stockholm en 1972 (Figure 2) et la possibilité d'accords sur des questions aussi diverses que les aires marines protégées, les polluants organiques persistants, les pollutions par métaux lourds, les émissions de SO₂, la protection de la couche d'ozone, l'accès et le partage des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, etc.

Nuançant l'idée d'un processus inter-gouvernemental inerte et à peu près stérile, l'histoire des AME montre que l'environnement est négociable par les gouvernements. Sous certaines conditions : un nombre limité d'acteurs économiques (ozone) et politiques (REACH) facilite les discussions et l'obtention d'un accord ; une aversion partagée pour un même risque d'échec motive celui-ci, davantage

13. http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/22/rio-20-le-bresil-gagnant-la-planete-perdante_1723211_3232.html

Figure 2. Évolution du nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement conclus entre 1976 et 2012



Source : Commission européenne. http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/agreements_en.pdf

qu'un engagement mu par un intérêt commun (la production d'un bien public mondial particulier), selon la distinction de Stein (1983) ; enfin l'issue sera d'autant plus certaine et favorable que le « problème » objet de la négociation a peu d'emprises économique et sociale. Autrement dit, l'environnement est négociable, le développement durable bien moins. Les négociations sur le climat sont archétypiques de ce constat : elles ne ressemblent en rien aux négociations sur le SO₂ par la masse d'acteurs économiques impliqués, et le montant et la répartition du coût d'opportunité de l'action.

En nous souvenant de Stein (1983) qui différencie les problèmes de collaboration mue par l'intérêt commun et la recherche d'efficacité, et les problèmes de coordination motivée par une aversion commune au risque, on observe une transformation de la rationalité de la coopération depuis vingt ans. À la logique de collaboration pour la production d'un bien commun ou bien public mondial, prévalant à Rio (1992) et affirmée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) quelques années plus tard (Kaul, Grunberg, Stern, 1999), semble succéder une logique de coordination autour de quelques risques insupportables par certains. Il n'y a plus d'intérêt commun pour un résultat particulier de la coopération, mais une aversion commune pour au moins une situation – le *statu quo*. L'accord de Copenhague, en 2009, illustre ce changement : il ne s'agit plus de satisfaire aux recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental

sur l'évolution du climat (GIEC) et de réduire les émissions globales après un pic à court terme, désormais exclu, mais d'infléchir le BAU (*Business as usual*) qui entraînerait une hausse insupportable des températures. Éviter le pire, plutôt que construire le meilleur possible faute d'accord sur la définition de celui-ci, pour le dire simplement.

2.4. Premières implications pour l'agenda post-2015

- Notre état des lieux du développement durable vingt après Rio (1992) souligne l'urgence de l'action. Il en ressort que les enjeux du développement durable aujourd'hui sont en premier lieu des enjeux de mise en œuvre, les difficultés du passage des discours aux faits soulignant les limites des discours volontaristes et simplistes décrivant le développement durable comme un processus sans perdants.
- Conçus comme des objectifs ou cibles de *moyens*, les ODD pourraient satisfaire *ex ante* une partie de ce besoin d'action et de mise en œuvre. Sous certaines conditions néanmoins, en particulier de mesure, de suivi et d'évaluation. Il s'agirait là d'une rupture fondamentale avec l'esprit des OMD, qui se focalisaient sur des objectifs de *résultats* très désincarnés – précisément pour ne pas être entravés par une impossible négociation sur les moyens de les atteindre, et en particulier les choix politiques offerts ou imposés aux différents pays.

- L'état de la coopération que nous avons décrit signale aussi que l'économie politique du développement durable – pour faire court : qui perd ? Qui gagne ? Et pourquoi ? – a été le grand absent des textes et des engagements, contribuant finalement à ce que ceux-ci dérogent au principe de réalité au fil du temps, dans l'illusion du meilleur des mondes de gagnants-gagnants. La négociation d'objectifs déclinés en cibles nationales aurait cette seconde vertu – *ex ante* une nouvelle fois, le diable, selon l'adage, se nichant dans les détails – d'induire et de nourrir une économie politique du développement durable, sans laquelle le grand perdant des choix publics risque de demeurer l'environnement.
- Nous avons vu également qu'aux besoins d'action s'ajoutent un besoin d'histoire, de narration¹⁴, ainsi qu'un besoin de connaissance conférant à terme au développement durable un statut d'idéal-type dont celui-ci ne peut se prévaloir aujourd'hui. Besoin d'un narrateur également, les grandes figures des sommets de Stockholm et de Rio n'ayant pas trouvé de remplaçant. Il y a là un effet de génération que paye à nouveau l'environnement.
- Enfin, les besoins de coopération ne sont pas clairs, si l'on excepte ceux relatifs à la production de connaissance mentionnée ci-dessus. Nous les examinons plus en détail à présent.

3. LES BESOINS DE COOPÉRATION

Le sceptique fera remarquer que les tiroirs de l'ONU regorgent de textes, traités et conventions qui, pris tous ensemble, traitent des trois dimensions du développement durable. Ces textes rassemblent déclarations et intentions, décisions et engagements, dans une continuité de nuances juridiques. Qu'apportent des ODD à cette accumulation et cet enchevêtrement de textes est la première question posée à qui souhaite en mesurer la valeur ajoutée. Le sceptique, toujours, rappellera que les ODD sont apparus à l'initiative de deux pays en développement – ni moins avancés (PMA) ni émergents – et qu'ils ont prospéré sur la résignation et l'aboulie des discussions à Rio+20, jusqu'à apparaître comme une aubaine en conclusion du Sommet en donnant à celui-ci une issue digne sous forme d'un produit consensuel, tangible et nouveau. Le processus de composition puis de délibération

du groupe intergouvernemental chargé, après le Sommet, de négocier les ODD ne donne pas d'indication substantielle sur les attendus et la valeur ajoutée de ces objectifs universels, en particulier dans l'état actuel des textes et des négociations concomitantes sur la biodiversité, le climat, le financement du développement, la libéralisation des échanges... En forçant le réalisme du trait, on pourrait même se demander si ces négociations ne font pas plutôt courir un risque aux équilibres politiques fragiles reconstruits dans chacune de ces conventions entre pays développés, émergents et pays les moins avancés. Il était frappant de constater à quel point les positions de négociation à la conférence de Rio+20, très clivées entre Nord et Sud, paraissaient désuètes sinon ringardes au regard de ce que l'on a pu observer à Cancun (Mexique, 2010), Durban (Afrique du Sud, 2011) ou Nagoya (Japon, 2010) dans le cadre de discussions plus spécifiques sur le climat et la biodiversité. Le risque est bien réel pour toutes les parties de se laisser ré-enfermer dans une discussion rhétorique où les engagements environnementaux sont exigés de pays du Nord qui y rechignent en l'absence de réciprocité de la part des émergents et où le principe de responsabilité commune et différenciée est brandi comme un maillet venant clore des conversations fastidieuses et surannées. Que faut-il donc attendre d'une négociation multilatérale d'ODD dans le cadre actuel de coopération ?

3.1. Les gains selon les rationalités *ex ante* de coopération

L'agenda du développement post-2015 s'inscrit dans ces deux logiques possibles de coopération, que nous distinguons l'une de l'autre pour la clarté de leur exposition – elles sont bien évidemment cumulables, différentes rationalités s'imbriquant dans le processus complexe des négociations. La première, quelque peu idéaliste, est celle d'une production de biens publics mondiaux mue par des intérêts partagés ; la seconde, plus réaliste, celle d'une coordination par aversion commune à quelques risques consensuels. Les préférences convergent vers un même résultat, le plus désiré par toutes les parties dans le premier cas. Dans le second, les préférences ne convergent que vers l'évitement de la situation la pire, celles préférées par chaque partie restant incompatibles entre elles.

Cette dernière logique n'est pas celle du sommet de Rio (1992), non plus que celle de la conférence de Rio (2012). Le titre même de la déclaration concluant celle-ci – *L'avenir que nous voulons* – souligne la convergence programmatique des préférences vers un avenir durable que des objectifs

14. On rejoint ici Halle *et al.* (2013) qui appellent à un "narrative of change [which] requires the skillful combination of both negative and positive messages. One provides the impetus for change while the other points to feasible, specific actions that can make change happen, amid broader opportunities".

universels sont censés incarner. Ces derniers sont des points de passage, ou *milestones*, vers lesquels est supposé tendre l'intérêt bien compris de chacun. La nouveauté et la valeur ajoutée de tels objectifs résident alors dans leur capacité à transformer les trajectoires des économies et des sociétés, au-delà des engagements et actions entreprises dans le cadre des textes existants. D'une certaine manière, conçus de la sorte, les ODD soulignent l'insuffisance des textes actuels, *i.e.* leur incapacité à transformer le présent. Soit par incapacité à être traduits de faits (*implementation gap*, cf. supra), soit parce qu'ils ignorent au moins une des trois dimensions du développement durable (*coherence gap*) en se concentrant sur l'environnement¹⁵. Ces deux lacunes sont du reste liées, la mise en œuvre du développement durable réduisant en toute hypothèse la cohérence ou érodant le caractère intégrateur de ce dernier. À charge alors pour les ODD de combler ces deux lacunes que l'on retrouve en creux dans *L'Avenir que nous voulons* lorsqu'il est précisé que les ODD devront « contribuer à une action ciblée et cohérente en faveur du développement durable ».

Selon cette première approche ou rationalité de collaboration, le développement durable peut être réductible à une série limitée d'objectifs intégrés (*coherent*) et opérationnels (*implementable*) reflétant les préférences harmonieuses des nations. Les prérequis sont néanmoins contraignants si l'on se souvient de l'état de l'idée de développement durable, vingt ans après le Sommet de la Terre, que nous avons exposé dans le point précédent. L'existence d'une liste d'objectifs tout à la fois universels, opérationnels et intégrés, n'est pas acquise : les textes des Nations unies n'en contiennent pas, ou peu ; et les tentatives en la matière ne satisfont pas ces trois propriétés en même temps. Cet état de fait ne peut être imputable à la mauvaise volonté ou l'inconséquence des négociateurs ; il signifierait plutôt une impossibilité liant universalité, opérationnalité et intégration, comme les sommets d'un triangle. À la difficulté de combler les *coherent* et *implementation gaps* dans un même saut s'ajoute celle d'être universel et opérationnel tout en même temps.

Le développement durable, en pratique, reflète en effet les tensions acceptables entre dimensions par une société à un moment donné ; universalité et opérationnalité dès lors se contrarient. Les ODD risquent d'être soit universels et « aspirationnels » mais inapplicables, soit opérationnels mais non universels. Tel est le cas de nombre d'objectifs

proposés par les deux rapports du GHN et du RSDD qui s'appliquent en réalité en premier lieu aux pays en développement (PED) et aux PMA. Le premier objectif proposé par le SDSN consiste par exemple à « mettre fin à l'extrême pauvreté, y compris la faim », l'extrême pauvreté étant définie par des revenus inférieurs à 1,25 \$ par jour. Cet objectif d'essence opérationnelle (et encore, à supposer qu'un levier d'action lui soit associé, transfert de revenu par exemple) n'est pas exactement universel puisqu'il ne s'applique pas au rédacteur et aux lecteurs de ces lignes. Le second objectif consiste à « atteindre le développement dans les limites planétaires ». La chose est universelle, aspirationnelle, mais les moyens d'y parvenir nous échappent un peu. Ceux mentionnés par les cibles sont vraisemblablement insuffisants puisque, dans une juxtaposition sans lien explicite entre ces dernières, ils engagent les pays en développement à devenir plus riches dans la définition classique du revenu national (cible 2a) et recommandent d'élargir la mesure statistique du PIB (cible 2b) pour intégrer les limites planétaires comme en passant.

Pourquoi, en l'état, la majorité des cibles concernent-elles les PED et les PMA ? Pour trancher le nœud entre universalité et opérationnalité, les pays semblent s'être mis d'accord sur ce qu'ils souhaitent aux autres – comprendre, aux moins riches qu'eux. Les aspirations pour eux-mêmes des pays de l'OCDE en particulier restent énigmatiques et dissimulées dans les deux rapports, sans doute parce qu'une cible opérationnelle (droit d'accès à l'énergie, couverture santé universelle, réduction de la pauvreté relative) est un choix politique conflictuel en l'état de nos connaissances de ses effets sur les trois piliers, ce qui n'est pas le cas de l'élimination de la pauvreté absolue ou de l'illettrisme dans des pays moins avancés. Pour le dire vite, tout le monde est d'accord pour qu'il y ait moins de pauvres chez les autres, un accès garanti aux services de santé, d'éducation et d'énergie ; mais s'appliquer à soi-même de telles ambitions et devoir rendre des comptes, ainsi que le commande l'énoncé de cibles opérationnelles, est un pas qui pour l'instant n'a pas été franchi. Avec une cible, on « voit ce qui fâche », et surtout qui s'en trouve fâché.

Dans une narration « positive » du développement durable, qui n'est pas un problème ou un risque à éviter mais une aspiration collective, une asymptote vers laquelle tendre, surgit une contradiction, l'ambition pour un développement durable étant unanimement partagée tandis que son mode opératoire se borne au particulier. Il en va de même de l'état de bonheur. C'est un état universellement recherché, mais chacun en possède et la définition pratique et la clef.

¹⁵. Ou, pour les OMD, en se concentrant sur une des dimensions de la réduction de la pauvreté, sans tenir compte de l'environnement et des interdépendances entre OMD, liées par exemple à la rareté des ressources.

En conservant cette analogie, l'alternative n'est pas d'atteindre l'état de bonheur, sur la définition ou les déterminants duquel aucun accord n'est possible, mais d'éviter certains malheurs, et d'agir sur les facteurs de risque concourant à ceux-ci. Dans cette seconde logique ou rationalité dite de « coordination », les ODD seront organisés comme une série de contraintes obligeant à un changement de comportements dont la pente naturelle conduit à la ruine. Interdiction de fumer dans les espaces publics, port du casque, limitation de vitesse, zones naturelles protégées : il en va alors de la sécurité routière comme du développement durable, en somme. On ne peut pas empêcher les gens de se tuer sur la route, mais on peut limiter l'occurrence et la gravité des accidents. Pour revenir au climat, l'ambition ne serait plus ici de limiter la hausse des températures à 2°C, contrairement à ce que stipule l'accord de Copenhague, mais d'éviter en réalité une hausse de 4°, 5°, ou 6° aux conséquences tellement incertaines qu'elles en deviennent une menace pour tous les pays, véritable et unique motif de la coopération. Cette seconde « narration » du développement durable semble davantage celle choisie par les deux rapports : éviter les malheurs évitables en améliorant le sort des populations des PED et PMA ; éviter d'atteindre les *planetary boundaries* et autres *tipping points* (« points de rupture ») quand bien même le plus grand silence est fait sur les moyens d'y parvenir.

Qu'apportent exactement les ODD dans cette seconde perspective, au regard de l'existant ? Ils ont quelques vertus. Une mise à jour (*reset*) des aversions communes tout d'abord, le rassemblement dans un cadre cohérent des risques consensuels et des objectifs de *moyens* susceptibles d'en réduire l'intensité ensuite, mais aussi l'opportunité d'extraire des textes les *drivers* (« leviers ») et de leur assigner un compteur offert à de nouveaux engagements ; telle est du reste la direction prise par certaines préconisations du rapport du HLP.

3.2. Les gains selon les rationalités ex post de coopération

Le précédent des OMD apporte une réponse complémentaire à la question de la valeur ajoutée des ODD dans le cadre actuel de coopération. Les OMD ont, à l'évidence, contribué à l'émergence de l'idée d'ODD par une sorte d'analogie. De leur bilan peut être tirée une série de leçons sur leurs effets, lesquels pourraient être attendus des ODD eux-mêmes.

L'engagement de 147 chefs d'État d'accorder un « soutien indéfectible » à la réalisation des OMD a eu un impact profond sur la structuration de l'aide, sur la définition des politiques promues et sur leur mise en œuvre par les gouvernements des pays du Sud depuis dix ans (Gastineau, Gubert, Robillard, Roubaud, 2010). Les OMD ont contribué à organiser la communauté académique du « développement », stimuler ses travaux d'expérimentation et de mesure, accroître la connaissance sur l'impact des différents projets de développement – et donc sur la pertinence de chacun –, canaliser les financements publics et privés et hiérarchiser les politiques publiques, modifiant ainsi de fait les préférences politiques des pays récipiendaires. Par leurs effets de prise de conscience, ils ont également affecté les préférences individuelles, ainsi qu'en rendent compte la mobilisation autour des campagnes *Make Poverty History* et l'évolution des différents sondages d'opinion sur la pertinence de l'aide publique au développement depuis dix ans¹⁶.

Par analogie, les ODD pourraient susciter des vocations et coalitions de pionniers (entreprises incluses) – ou *front runners* – dans l'expérimentation de solutions aux problèmes communs identifiés : découplage énergie-carbone, agriculture durable, etc. Sur les candidats potentiels aux ODD, que seule une discussion politique permettra de sélectionner et sur l'identité desquels le processus administratif de définition des OMD ne nous dit rien d'utile, leadership et coordination sont requis afin de préciser et de répartir les responsabilités, les risques, les financements et les profits. À condition d'aborder tous ces sujets (et non la seule identification des objectifs *stricto sensu*), les ODD peuvent transformer la division internationale du travail de recherche, d'expérimentation et d'évaluation selon les capacités et préférences de chaque partie prenante, pour une efficacité globale accrue du dispositif de coopération. On peut avoir en tête ici une autre analogie, celle de la recherche fondamentale et notamment de la recherche spatiale, objet de coopération entre pays depuis vingt ans.

En second lieu, et toujours par analogie avec les effets vertueux des OMD, une contribution importante des ODD devrait être l'amélioration de la mesure et du suivi des inerties et des progrès. Sous quelque rationalité qu'on le considère, il en est du régime post-2015 de développement comme d'un régime d'expérimentation

16. Citons le communiqué de presse le plus récent de l'AFD sur le sujet « 72% des Français estiment que l'aide au développement n'est pas de l'argent gaspillé » <http://www.afd.fr/home/presse-afd/communiqués?actuCtnId=89503> et à l'échelle européenne "Development aid in times of economic turmoil" Eurobarometer 318, 2009, European Commission.

– sans que celle-ci se limite à l'expérimentation technique ou technologique, même si ce dernier aspect se retrouve en tête de nombreuses contributions (SDSN, 2012). L'énoncé d'un objectif provoque la mesure, laquelle s'avère indispensable à notre compréhension du développement durable tel qu'il est en train de s'inventer en différents endroits du monde. On peut se souvenir ici des *Bus rapid transit* (BRT) promus par les banques de développement pour leurs effets environnementaux, sur la base d'une innovation technologique, commerciale et sociale due à la municipalité de Quito (Équateur) – qui n'avait en l'occurrence aucune motivation environnementale explicite. Souvenons-nous aussi de l'effet de serre, découvert par hasard. Le hasard et la nécessité créeront des solutions au problème de durabilité ; il faut non seulement susciter ou provoquer des découvertes et des innovations, mais les observer là où elles surviennent quels qu'en soient les motifs. Cette observation peut être un second service, celui-ci plus indirect, rendu par les ODD.

3.3. La création d'un régime international de coopération

La Figure 1 recense les éléments constitutifs de ce que l'on peut dénommer le « régime de Rio (1992) », que nous caractérisons par les variables constitutives d'un régime au sens des relations internationales : structure de pouvoir prévalant durant la période considérée, préférences politiques, connaissance consensuelle, institutions et principes¹⁷. Sa dernière ligne du tableau décrit la période actuelle : bouleversements des rapports de puissance, hétérogénéité des préférences politiques, affaiblissement des institutions et acteurs publics, le tout dans un cadre de principes inchangés depuis Rio. Quelle peut être la contribution des ODD dans cet apparent désordre ? Peuvent-ils constituer l'élément fondateur d'un nouveau régime de coopération, délié en particulier du principe de responsabilités communes mais différenciées (common but differentiated responsibilities, CBDR) qui l'entrave depuis vingt ans ?

L'inédit de la situation actuelle (trois premières colonnes) réside dans la dilution sans précédent (à tout le moins depuis 1992) de la puissance entre pays et acteurs aux préférences additives. Le compromis libéral « pour le développement durable » du Sommet de la Terre de Rio (Bernstein, 2001) n'est plus accessible aujourd'hui en raison de cet écart grandissant entre préférences politiques et puissance (Berthaud et Voituriez, 2012). L'urgence

est de parvenir à modifier les préférences politiques afin de les faire « coller » aux changements de la puissance et rendre possible un nouveau compromis « pour le développement durable » qui ne soit pas un consensus pour le développement pour certains groupes de pays, et un consensus pour l'environnement pour d'autres. Rien n'indique qu'une modification des préférences est en cours dans les négociations inter-gouvernementales – ou alors cette modification est dissimulée et lente. On peut rappeler l'intitulé exact d'un des deux grands sujets de discussion à la conférence Rio+20 : « l'économie verte dans un contexte de développement durable et d'éradication de la pauvreté » – titre à n'y rien comprendre. On y lit une somme d'intérêts disjoints : l'économie verte est liée à l'émergence du secteur privé et à la nécessité d'incarner le développement durable au moyen d'une boîte à outils, l'éradication de la pauvreté est un os à ronger offert aux PED, la durabilité demeure selon l'exigence des pays développés, notamment l'UE. On a là une addition de préférences inintelligibles une fois considérées globalement.

De manière concomitante, le socle des connaissances consensuelles s'est transformé depuis vingt ans (4^e colonne de la Figure 1). Même en excluant les épisodes de *climate gate* qui ont fragilisé la légitimité du GIEC à produire une information consensuelle, la période des deux années à venir précédant 2015 est celle du doute, de l'humilité, voire de l'ignorance, celle-ci pouvant être exagérée au-delà de toute borne raisonnable pour grandir la mission et l'ivresse d'aventure des quelques notoriétés proposant leurs services pour en déchirer le voile¹⁸.

Si un régime se définit par une série d'objectifs (reflétant les rapports de force) liés entre eux, de principes et de règles, il est immédiat et parfaitement tautologique de constater que la première condition (des objectifs liés entre eux) est satisfaite par les ODD. Les ODD offrent l'occasion de (re)construire les problèmes communs (*social objectives*) – problèmes qui ne sont pas énoncés par la nature et la seule science, mais construits socialement sur la base d'une négociation. Que faut-il réussir urgemment et en priorité dans les quinze ans qui viennent à l'échelle du monde pour rendre celui-ci plus durable ? Certains choix seront l'objet de désaccords : il faut se les dire. La réduction des inégalités peut-elle être un objectif de développement durable par exemple ? Un

17. Pour une application aux marchés agricoles, voir Daviron et Voituriez (2006).

18. Voir par exemple la lecture critique de l'Appel de Paris pour la haute mer : Voituriez, B., Jacques, G., Geistforfer, P. (2013), « L'Appel de Paris pour la haute mer, ou l'Invention de l'ignorance », <http://www.clubdesargonautes.org/opinion/appelparis.php>

compromis politique international sur ce sujet paraît à peu près impossible aujourd'hui. Les raisons de son inclusion dans les ODD, comme de son rejet, méritent cependant d'être entendues et débattues ; à chaque partie prenante ensuite de tenter de déplacer la ligne de conflit par tous les arguments possibles – la puissance, les idées, la réduction des risques perçus, la mise en relation de sujets connexes (*issue linking*). Un non agenda global devient un agenda singulier. Les ODD permettent de faire de la politique autour d'un sujet dépourvu de solution universelle – le développement durable, à l'équilibre sur ses trois piliers. À ce titre, le processus de négociation gagnerait à mettre en évidence tout ce qui fâche – commerce, inégalités, CBDR, en particulier –, chacun de ces sujets liés entre eux, précisément parce qu'il fâche, ouvrant des possibilités de résolution politique et de révélation des préférences à un temps donné.

Universels, les ODD satisfont par définition les préférences de toutes les parties, tandis que les cibles (*targets*) qui les déclinent au niveau national ouvrent un espace d'expression de préférences souveraines et singulières. Les objectifs importent moins que les cibles, de même que dans l'accord de Copenhague sur le climat, l'objectif de 2°C importe bien moins que la liste des cibles nationales que chaque Etat s'est fixé – au besoin, en incohérence complète avec l'objectif de 2° avancé. Dans un régime de développement durable ainsi fragmenté par et sur les espaces nationaux, la coopération porte essentiellement sur la mesure, la vérification et l'apprentissage entre parties. Si l'espace physique est bien celui de la planète, l'espace politique reste l'espace national. La seule intrusion qui y est concédée est celle des statistiques.

Les conditions d'émergence et de stabilité d'un régime de développement post-2015 conçu comme un régime d'expérimentation fragmenté sur les espaces nationaux ne sont pas triviales. En premier lieu, les liens entre problèmes (*issue linkages*, 5^e colonne de la Figure 1) d'intérêt pour les différentes parties doivent être établis, sans quoi les intitulés des objectifs encourent le risque d'être ridiculement vagues et les cibles sans rapport ni cohérence entre elles. L'état des rapports de force montrent que divers agendas se chevauchent ou se concurrencent : un agenda post-OMD, un agenda « vert », un agenda d'inclusion/protection sociale, mais aussi par exemple un agenda de reconnaissance supplémentaire des droits des communautés... Le lien tactique le plus évident établi pour l'instant est celui entre OMD et ODD purement « environnementaux », mais il pourrait ne pas suffire, faute d'intéresser les pays à revenu intermédiaire et accessoirement les firmes qui voient dans ces derniers les prochains marchés émergents.

Il y a un apparent paradoxe à savoir les ODD portés à l'origine par ces pays à revenu intermédiaire et comme éloignés depuis de l'agenda de ces derniers.

En second lieu, l'émergence d'un tel régime ne peut survenir toutes choses égales par ailleurs. Un régime d'expérimentation requiert la sécurisation d'un espace d'expérimentation – on a retenu par défaut et par hypothèse l'espace national – au sein duquel se déploieront politiques publiques et initiatives privées. Ces espaces, en l'état, sont tout à la fois nationaux et mondialisés, c'est-à-dire ouverts en large partie aux flux de biens, de services et de capitaux. L'émergence et la stabilité d'un régime d'expérimentation du développement durable requiert de reconsidérer les régimes d'investissement et de commerce et de s'assurer qu'ils sont compatibles entre eux, ce qui n'est pas une moindre difficulté ; des propositions de réforme de l'OMC par des universitaires et des *think tanks* vont dans ce sens (Mattoo et Subramanian, 2013). La cohérence interne du régime post-2015 ne peut être satisfaite sans cohérence externe, i.e. sans cohérence avec les régimes économiques (investissement et finance) et commerciaux.

3.4. Secondes implications pour l'agenda post-2015

- Nous avons vu qu'il existe au moins deux rationalités possibles de coopération, selon que convergent ou non les préférences et les intérêts de chacun ; au terme de notre description de l'état actuel de la coopération inter-gouvernementale, un malentendu persiste sur la prééminence de l'une sur l'autre. Sous couvert de négocier selon l'intérêt commun (l'avenir que nous voulons), les négociations semblent porter en réalité sur l'évitement du pire scénario possible.
- L'examen des lacunes des textes actuels relatifs au développement durable, et en regard, des ambitions prêtées aux ODD, suggère l'existence d'un triangle d'impossibilité : ces derniers ne pourront être tout ensemble universels, intégrés (i.e. cohérent sur les trois dimensions) et mis en œuvre (i.e. appliqués). Les conditions de mise en œuvre du développement durable contrarient l'ambition d'intégration et d'universalité. Les ODD offrent néanmoins une certaine souplesse en distinguant objectifs universels et cibles nationales – autrement dit en prenant acte de cette impossibilité.
- Cette souplesse s'accompagne de conditions exigeantes de suivi et d'évaluation : la facilité relative de négocier des cibles *ad hoc* ne doit pas faire oublier la difficulté correspondante de négocier des mécanismes de revue et d'évaluation fiables et performants.

Tableau 1. Émergence et crise du régime international de Rio (1992)

PÉRIODE	SITUATION COLLECTIVE			SUIJETS LIÉS DANS LA NÉGOCIATION	CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME	
	STRUCTURE DE POUVOIR	OBJECTIFS SOCIAUX	CONNAISSANCE CONSENSUELLE		INSTITUTIONS	PRINCIPES ET RÈGLES
1992-2000 <i>Régime de Rio</i>	Domination des États-Unis et de l'Europe Pouvoir croissant des entreprises transnationales	Environnement : changement climatique, biodiversité, désertification, Agenda 21	Réchauffement climatique (GIEC) Internalisation des externalités environnementales dans les prix du marché	Pauvreté et environnement (Rapport Brundtland) Libéralisation commerciale et développement durable (préambule de l'OMC)	Commission sur le développement durable (CDD) CCNUCC Protocole de Kyoto (PK) Convention sur la diversité biologique (CDB)	Principe de responsabilités communes mais différenciées (PRCD) Principe pollueur-payeur (PPP)
2000-2002 Érosion	Domination des États-Unis et de l'Europe Pouvoir croissant des entreprises transnationales	Environnement : changement climatique, biodiversité, désertification, Agenda 21 + Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)	Réchauffement climatique (GIEC) Internalisation des externalités environnementales dans les prix du marché + Partenariats public-privé, responsabilité sociale des entreprises, normes et labels privés	Réduction de la pauvreté et développement (Réduction de la pauvreté est le développement)	CDD CCNUCC PK CDB + Foundations privées	PRCD PPP
2002-2012 Contestation	États-Unis et Europe contestés par les BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine) et les acteurs privés (donneurs et investisseurs)	Environnement : changement climatique, biodiversité, désertification, Agenda 21 + OMD + Croissance/économie verte	Rapport Stern sur fond de climato-scepticisme Rapport TEEB ("Sukhdev") Pas de recette au développement Expérimentation économique: Évaluation d'impact randomisée, villages du millénaire (OMD), système d'échange de quotas d'émission (PK), paiements pour services environnementaux (CDB)	Économie verte et inclusion sociale	Dé-institutionnalisation (plateformes d'apprentissage, réseaux) Dé-étatatisation (engagements volontaires) Dé-« Nations-Uniesation » (Accord de Copenhague...)	PRCD PPP Principe consommateur-payeur
2012-2015 Refondation	Large spectre d'acteurs sans hiérarchie claire de pouvoir: EU, Europe, BASIC, pays à revenu moyens (petits émergents), G77, PMA (pays les moins avancés), firmes transnationales	Large spectre de problèmes sans solution: Environnement : changement climatique, biodiversité, désertification, Agenda 21 + OMD + Croissance/économie verte + Inégalités	« garder la flamme » (<i>sustaining the momentum</i>) (rapport Stern 2.0, Rapport du GIEC AR5) Pas de recette au développement durable (<i>we all know we don't know</i>)	OMD et ODD	Re-institutionnalisation ? Re-étatatisation ? Re-« Nations-Uniesation » ?	PRCD PPP Principe consommateur-payeur

Source : Auteur

- À condition, notamment, d'établir des liens substantiels ou tactiques entre problèmes pour certains aujourd'hui absents de la discussion, la négociation des ODD peut donner lieu à l'émergence d'un régime international, fragmenté par et sur les espaces nationaux – régime d'expérimentation pluri-acteurs dont la finalité est de provoquer, d'inciter, d'induire, d'infléchir, de mesurer et d'évaluer les politiques publiques nationales et investissements privés vers plus de durabilité.
- Une autre condition d'émergence et de stabilité d'un tel régime, certes très contraignante, est la mise en cohérence des régimes connexes d'investissement et de commerce, soumis aux mêmes finalités de durabilité au-delà des engagements existants.

4. CONCLUSION

La négociation d'objectifs du développement durable (ODD) est l'un des premiers acquis de Rio+ 20. Nous avons vu dans cet article, au terme d'une analyse rétrospective des achèvements et inachèvements de la conférence inaugurale de Rio en 1992, que les ODD *devraient* contribuer à surmonter deux défis : celui de la mise en œuvre et celui de la cohérence des politiques de développement durable, et ce dans tous les pays indépendamment de leur revenu. Compromis politique

entre pays aux préoccupations différentes sinon divergentes, le développement durable manque toujours de traduction économique. *"It's economy, stupid!"*, s'était exclamé Bill Clinton avant de défaire Georges Bush aux élections présidentielles américaines en 1992. On pourrait à l'unisson dresser le même constat aujourd'hui.

À charge en conséquence pour les ODD de provoquer cette incarnation dans l'économie, d'encourager l'apprentissage et l'expérimentation faute de quelconques « recettes » et de rétablir par là-même les vertus de la coopération.

Les conditions de succès sont toutefois exigeantes. La « mise en économie » qui succède à « la mise en politique » du développement durable crée des perdants ; ses effets de surcroît sont incertains, l'incertitude sur les gains pouvant être supérieure à celle entourant les coûts de l'action. Aussi rendre opérationnel le développement durable requiert-il ainsi de créer un compromis politique *interne* dans chaque pays ou région, et de renoncer à l'idée trop simple de solutions gagnants-gagnants. Un compromis entre pays a rendu l'idée de développement durable possible en 1992. Un compromis à l'intérieur des pays rendra l'idée de développement durable opérationnelle à compter de 2015, à condition que les négociations ne se bornent pas à énoncer ce qui est bon pour les autres – et en particulier les PED et les PMA – mais soient l'occasion de répondre à cette question éminemment moins consensuelle de ce qui est bon pour soi. ■

RÉFÉRENCES

- Bannister, G. et K. Thugge (2001). "International trade and poverty alleviation", IMF Working Paper 01/54, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Barbier, E. B. (1987). "The Concept of Sustainable Economic Development", *Environmental Conservation* 14 (2), 101-110.
- Beckerman, W. (1994). "Sustainable development: Is it a useful concept?", *Environmental Values* 3: 191-209.
- Berthaud, P. et T. Voituriez (2012). « L'effet BASIC sur la gouvernance globale du climat : le jeu des préférences et de la puissance » ["The BASIC effect on climate global governance"], *Économie appliquée* LXV – N°2, p77-106.
- Chabason, L. (2011). « Vingt ans après Rio, un développement qui n'a rien de durable », Iddri, *Working Papers* n°12/11.
- Daviron B. et T. Voituriez (2006). « Quelle régulation des échanges internationaux ? Un éclairage par la théorie des régimes » ["International regimes and agricultural trade"], in Berthaud P. et G. Kébadjian (eds.), *La question politique en économie internationale*, La Découverte, Paris, p. 110-123.
- de Ridder, W., Turnpenny, J., Nilsson, M. et al. (2007). "A Framework for Tool Selection and Use in Integrated Assessment for Sustainable Development", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 9, No. 4, 423-441.
- Gastineau, B., Gubert, F., Robillard, A. S. et F. Roubaud (eds.) (2010). *Madagascar face aux défis des objectifs du millénaire pour le développement*, IRD Éditions.
- Godard, O. (2010). « L'enjeu du développement durable », *L'Ours* numéro 400 *Socialisme, écologie et développement durable*.
- Haas, E. B. (1980). "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes", *World Politics*, Vol. 32, N° 3, pp. 357-405.
- Hacking, T. et P. Guthrie (2008). "A Framework for Clarifying the Meaning of Triple Bottom-Line, Integrated, and Sustainability Assessment", *Environmental Impact Assessment Review* 28 (2008):73-89.
- Halle, M., Najam, A. et C. Beaton (2013). "The future of sustainable development", IISD.
- Hamilton, C. (2013). *Earthmasters, The Dawn of the Age of Climate Engineering*, Yale University Press.
- Hourcade, J.-C. (2013). « Comment tuer la taxe carbone avec l'argument d'équité, ou l'échec de la taxe Sarkozy », in *Regards sur la Terre 2013*: 261-270
- Hume, M. (2009). *Why We Disagree About Climate Change*, Cambridge University Press.
- Kaul, I., Grunberg I. et M. Stern (1999). *Global Public Goods – International Cooperation in the XXIth Century*, Oxford University Press.
- Krasner, S. D (1983). *International Regimes*, Cornell University Press.
- Lerín, F. et L. Tubiana (2012). « Les paradoxes de la souveraineté », in *Regards sur la Terre 2012*: 97-111.
- Mattoo, A. et A. Subramanian (2013). "Four Changes to Trade Rules to Facilitate Climate Change Action", CGD Policy Paper 012.
- Ramstein, C. (2012). "Rio + 20 Voluntary Commitments: delivering promises on sustainable development?", Iddri, *Working Papers* n°23/12.
- Ross, A. (2009). "Modern Interpretations of Sustainable Development", *Journal of Law and Society*, vol. 36, n° 1, 32-54.
- Ruggie, J. G. (1975). "International Response to Technology: Concepts and Trends", *International Organization*, Vol. 29, N°3, pp. 557-583.
- Ruggie, J. G. (1998). "What Makes the World Hang Together", *International Organization* 52(4): 855-885.
- Sénit, C.-A (2012). "France missed rendez-vous with carbon-energy taxation", Iddri, *Working Papers* n°04/12.
- Singh, R. K., Murty, H. R., Gupta, S. K. et A. K. Dikshit (2009). "An Overview of Sustainability Assessment Methodologies", *Ecological Indicators* 9(2): 189-212.
- Stein, Arthur A. (1983). "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", in S.D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, chap. 3, p. 115-140.
- Van Parijs, P. (2010). « Un bon compromis ? », *Le Soir*, 23 octobre.

À quoi servent les objectifs de développement durable ?

Tancrède Voituriez (Iddri)

PUBLICATIONS DE L'IDDRI

- Poppe, M. *et al.* (2013). "Is something wrong with the green economy?", Iddri, *Working Papers* N°01/13.
- Ramstein, C. (2012), "Rio+20 Voluntary Commitments: delivering promises on sustainable development?", Iddri, *Working Papers* N°23/12.
- Sénit, C.-A. (2012). "The politics of carbon taxation in France: preferences, institutions, and ideologies", Iddri, *Working Papers* N°20/13.
- Klapper, S., Kranz, N. (2012). "Concretizing vagueness: new momentum for development through sustainable development goals?", Iddri, *Policy Briefs* N°10/12.
- Chabason, L. (2011). « 20 ans après Rio, un développement qui n'a rien de durable », Iddri, *Working Papers* N°12/11.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

Institut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions.

Ses travaux sont structurés transversalement autour de cinq programmes thématiques : gouvernance, climat, biodiversité, fabrique urbaine et agriculture. L'Iddri publie trois collections propres : les *Working Papers* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité de leurs auteurs ; les *Policy Briefs* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Studies* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement, The Energy and Resources Institute et Armand Colin.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org