

# Regards

sur la Terre 2015

## Construire un monde durable



ARMAND COLIN

# Dernière ligne droite pour le « post-2015 »

Henry DE CAZOTTE, ministère des Affaires étrangères  
Tancrède VOITURIEZ, Iddri

L'édiction 2014 de l'annuel *Regards sur la Terre* avait fait un point détaillé des avancées des négociations en vue de l'élaboration du nouveau cadre de référence sur le développement, dit « agenda post-2015 du développement ». Que s'est-il passé depuis ?

Le groupe de travail ouvert (GTO, ou *Open Working Group*, OWG) sur les Objectifs de développement durable (ODD) a siégé jusqu'en juillet 2014. Il a produit un rapport conduisant à une liste de 17 ODD et 169 cibles, qui devront être atteintes entre 2015 et 2030. Soixante-dix pays répartis sur trente « chaises » – la France était ainsi associée à l'Allemagne et la Suisse – ont débattu très activement pour aboutir à ce résultat (cf. Repère 1). Les sessions ont d'abord tenté de définir des grandes problématiques ; puis, les deux coprésidents (le représentant permanent de la Hongrie, Csaba Kőrösi, et le représentant permanent du Kenya, Macharia Kamau) ont cherché à cristalliser, en un nombre restreint d'objectifs, le consensus qui s'est peu à peu construit (cf. focus p. 182-186).

## Quatre blocs d'objectifs

Le résultat est un ensemble d'objectifs – peut-être trop nombreux – qui peuvent être regroupés en quatre blocs. Il s'est révélé impossible de descendre en dessous de dix-sept sujets, car les *lobbies* – océans, biodiversité, genre, santé, industrie, etc. – et les rapports de force entre coalitions de pays ne l'ont pas permis.

Un premier bloc reprend les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis en 2000, en les précisant, avec les

principaux engagements sociaux : lutte contre la pauvreté, faim, santé, éducation, genre, en mettant l'accent sur l'accès universel et les moyens. La société civile souligne que les cibles ne traitent pas suffisamment des causes de la pauvreté, mais on note un progrès, avec une meilleure intégration des objectifs de sécurité alimentaire/nutrition/agriculture durable, ou santé et bien-être.

Le deuxième bloc regroupe un ensemble d'objectifs relatifs à l'eau, l'assainissement et l'énergie. La lutte contre le dérèglement climatique dispose d'un ODD en propre, et des références au climat ou à la moindre pression sur les ressources naturelles transparaissent dans certaines cibles. À ces objectifs sont associés trois ODD de transition économique : la croissance soutenable et inclusive ; « *la résilience des infrastructures et une industrialisation innovante et soutenable* » [sic] ; les modèles de production et consommation soutenables.

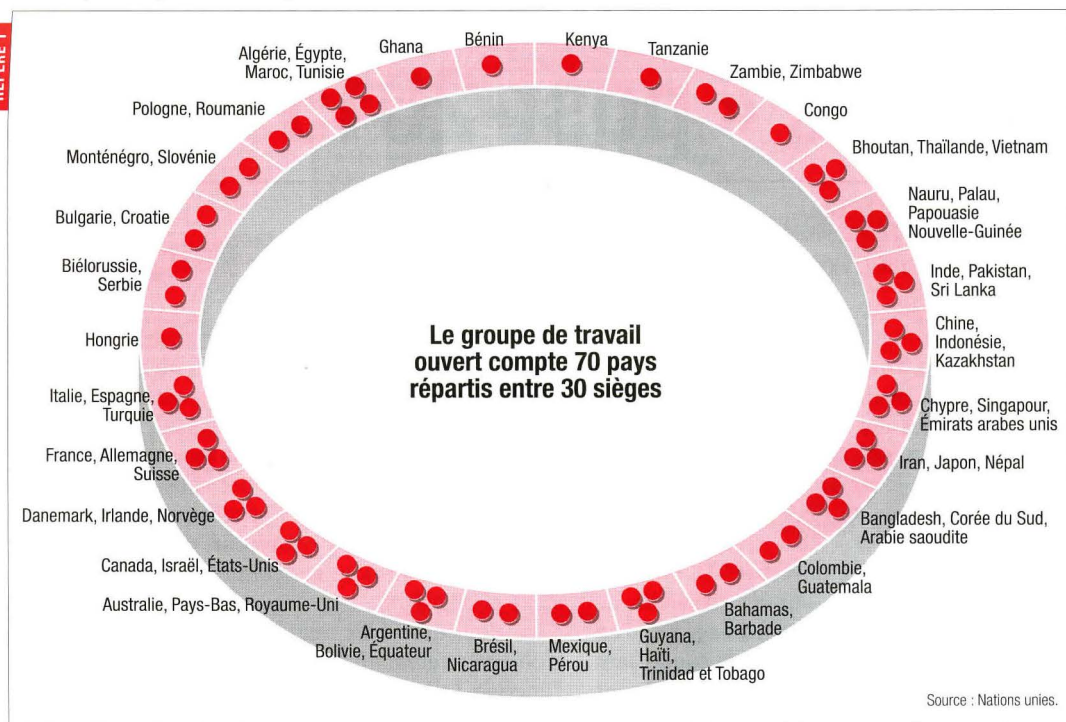
Un troisième bloc concerne la gestion durable des territoires et de leurs écosystèmes naturels et humains : les villes et les établissements humains, les océans et les mers, les écosystèmes terrestres (forêts, terres dégradées, biodiversité). L'ODD « ville durable » est une grande avancée, car c'est à l'échelle des villes qu'une grande partie du nouvel agenda sera mise en œuvre.

Le dernier bloc regroupe les sujets de gouvernance, de promotion de sociétés pacifiées et d'institutions justes et redevables, réduisant les inégalités et permettant de construire des partenariats globaux pour le développement durable. Le 16<sup>e</sup> ODD, consacré aux sujets de



## Trente places pour une négociation

REPÈRE 1



Le GTO a pris une géométrie flexible afin de permettre la participation du plus grand nombre de pays avec un nombre de places limité.

gouvernance et particulièrement soutenu par la France, le Royaume-Uni et les pays africains, a suscité des affrontements forts et son maintien lors de la négociation en 2015 sera un objectif important. Des cibles spécifiques sur les moyens de mise en œuvre accompagnent ce canevas.

L'ensemble forme un agenda extrêmement ambitieux qui soulève de multiples questions pratiques. Comment simplifier ce cadre pour l'opinion publique et les responsables politiques ? Comment construire une batterie d'indicateurs sur tant de cibles, dont certaines se prêtent mal à la mesure ? Quel sera le dispositif institutionnel qui permettra d'assurer le suivi du cadre global et de favoriser l'apprentissage ? Enfin, et surtout, comment les pays s'approprient-ils ce schéma et le traduiront-ils dans le cadre de leurs propres stratégies nationales de développement ?

Plusieurs questions non résolues portent sur le suivi des performances des pays dans

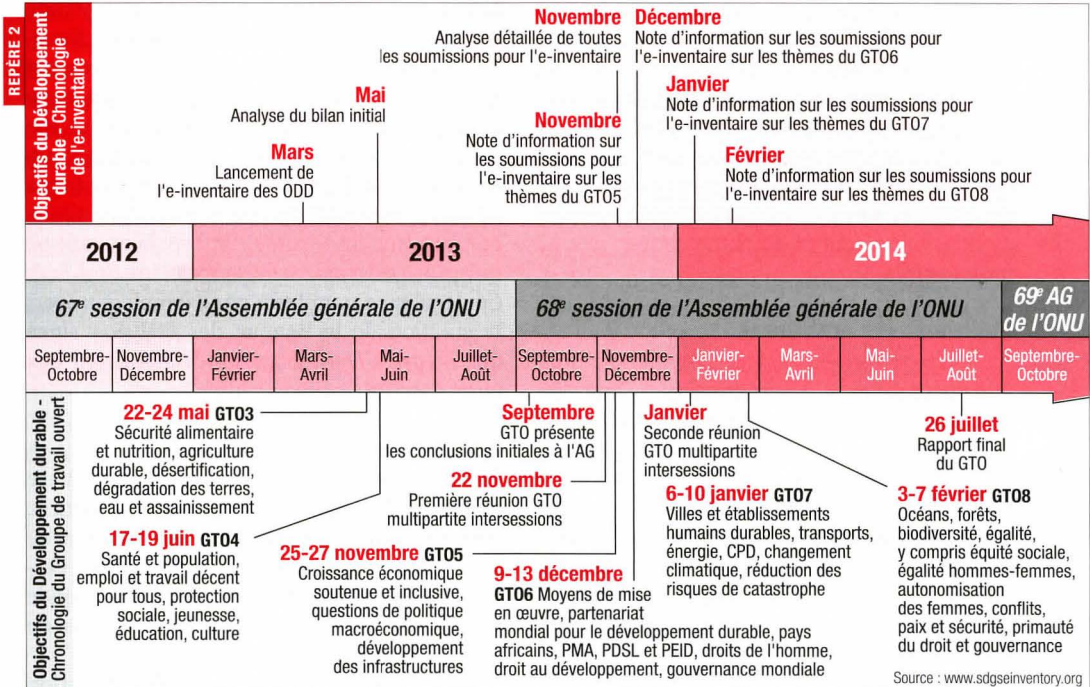
la transformation de leur économie vers les ODD négociés. La première est celle de la redevabilité : qui doit rendre compte ? Et à qui ? Les gouvernements sont responsables des engagements pris ; mais les entreprises ne pourraient-elles pas, elles aussi, souscrire à des engagements dans le cadre dessiné par les objectifs et rendre compte à leur tour ?

Le bilan des engagements volontaires sur les plateformes onusiennes depuis les Sommets de Johannesburg et Rio+20 n'est pas convaincant. Les ONG réclament également de faire partie des dispositifs de suivi et d'évaluation. Mais dans le flou persistant des dispositifs possibles de suivi et de vérification, l'ONU ne compte pas perdre ses prérogatives.

### Stimuler les financements

En août 2014, le Comité d'experts sur la stratégie de financement du développement durable a remis les conclusions de ses travaux.

## Une négociation de plus de deux ans



Parallèlement aux activités du GTO se sont tenues des consultations en ligne, dans le but d'élargir la participation. Reste maintenant à en incarner les résultats dans chacun des pays et à provoquer un surcroît de mobilisation autour de l'agenda post-2015.

Les deux comités, ODD et Financement, ont travaillé en parallèle tout en assurant des allers-retours entre eux, mais en prenant toutes les précautions nécessaires pour éviter que le second comité ne se trouve dans la position de devoir articuler une offre financière pour chacun des ODD. Il s'agissait donc de définir un cadre et de faire des propositions. Le rapport est très équilibré : il fait le constat que, sauf changement de trajectoire d'allocation financière et d'investissement, alors que les ressources financières publiques et privées existent, on ne pourra satisfaire les besoins du développement durable (y compris le dérèglement climatique) et de la lutte contre la pauvreté.

Il fait ensuite une série de propositions qui tendent à promouvoir une meilleure qualité des financements et une mobilisation accrue des ressources domestiques. Il décrit les moyens pour favoriser les partenariats public-privé

financiers, y compris sous des modèles innovants de plateformes collaboratives, et suggère que les financements publics (dont l'aide) contribuent à cette mobilisation du secteur privé. Le rapport met aussi en exergue le rôle des banques nationales de développement dans la mobilisation des ressources domestiques, ces dernières devant jouer un rôle central pour atteindre les objectifs. Il conclut sur la nécessité d'un « paquet d'engagements » pour le post-2015, qui associerait États et partenaires non étatiques. Toutes ces options seront au cœur des débats de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement, dite « Monterrey 3 », qui se tiendra à Addis-Abeba en juillet 2015.

Les deux rapports ont été transmis aux États-membres des Nations unies et au Secrétaire général qui en a fait une synthèse fin 2014 en vue de sa négociation à compter de janvier 2015. Plus de dix séances de



négociations sont prévues pour l'adoption du cadre de référence post-2015 du 25 au 27 septembre 2015 à l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire des Nations unies. L'année 2015 sera donc très chargée en événements multilatéraux puisque l'adoption du cadre post-2015 précédera de peu la Conférence Paris Climat 2015 (COP21). On peut donc être relativement certain que les objectifs de « convergence » des agendas de développement et du climat seront peu ou prou assurés.

### **Maintenir les ambitions**

Au cours de l'année 2015, la négociation entre États peut affaiblir le résultat actuel. Tout doit être fait pour que les ambitions initiales ne s'effritent pas.

Certains grands pays du G77 sont hostiles à l'insertion de l'ODD sur le climat, à celui sur les institutions et la gouvernance, ou encore à l'insistance sur la soutenabilité environnementale et sociale de la croissance économique. Mais des consensus nouveaux, semble-t-il, apparaissent sur le sujet des inégalités, de la transition décarbonée ou de la préservation des océans. L'équilibre devrait donc se trouver entre les tenants d'une approche limitée à la lutte contre la pauvreté (plus facile à traiter pour certains pays et acteurs très actifs en faveur des OMD première génération) et ceux qui souhaitent un seul cadre intégré et large (plus complexe, car il s'agit de faire évoluer les trajectoires économiques). La pression devrait être forte pour renforcer les cohérences internes et pour améliorer les caractères multidimensionnels des cibles, permettant ainsi de meilleures approches des problèmes et de leurs solutions. Certains pensent qu'en voulant améliorer le résultat du GTO, on ouvre la boîte de Pandore, et qu'on ne puisse plus la refermer !

Le débat sur les moyens mis à disposition de cet agenda international ne s'est pas focalisé sur l'aide publique au développement (APD), mais il a tout de même permis de constater que le respect des engagements pris par les pays développés (niveau et qualité de l'APD, Fonds vert) était mis en exergue. Il sera difficile de considérer que l'agenda post-2015 pourra

partir sur de bonnes bases si les moyens et les initiatives ne suivent pas. Il faudra une grande inventivité pour déployer davantage de financements issus du secteur privé, et notamment à partir des ressources domestiques. De vieux concepts datant du Sommet de la Terre de Rio de 1992, notamment sur les responsabilités respectives du Nord et du Sud, s'effritent face à l'impact des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) sur le climat et la montée en puissance du concept de coopération Sud-Sud. Ce dernier se manifeste par exemple à travers la création de la Banque des BRICS – signe que les pays émergents ont décidé d'agir eux aussi dans un nouveau cadre.

### **L'avenir que nous voulons ?**

Malgré toutes ces avancées, un goût d'inachevé demeure : la négociation multilatérale pour le post-2015 qui s'est enclenchée dès 2011 lors de la préparation de Rio+20 n'a pu trouver l'accord parfait permettant de décrire le monde idéal – « L'avenir que nous voulons » – et de définir clairement comment y parvenir.

Trop de choses sont laissées à l'appréciation de chaque pays, qui devra se débrouiller pour définir des politiques publiques de développement durable. Le cadre post-2015 n'a pas osé aborder certains sujets tels la population, les migrations, le vieillissement des populations ou les risques de ruptures (climat, biodiversité) pouvant intervenir dans les quinze prochaines années. Autant de sujets qui pourraient déstabiliser les engagements, sans compter les graves incertitudes liées aux États fragiles ou à l'instabilité conduisant une partie de l'humanité à ne pouvoir penser qu'à sa survie au quotidien et non pas à des perspectives futures de développement durable.

Cet inachèvement trouve son explication dans la genèse même des ODD, l'un des rares résultats tangibles de la Conférence Rio+20, qui répondait à au moins trois besoins. Le premier était de donner une suite aux OMD arrivant à échéance en 2015, sans avoir tous été atteints – en particulier dans les pays les moins avancés. Le deuxième était porté par la voix de représentants des pays en développement « non PMA », c'est-à-dire ni riches ni très

pauvres, tels que la Colombie. Ces pays réclamaient un nouvel agenda, plus large, capable de relever les défis de l'émergence tels qu'ils doivent les affronter, sans pour autant disposer des infrastructures financières nécessaires pour les surmonter. Le domaine sanitaire en offre des exemples frappants : il faut assurer l'accès à la santé primaire, mais aussi mettre en place le traitement et la prise en charge financière de maladies non transmissibles comme le diabète, les cancers, les maladies cardio-vasculaires. Enfin, après vingt ans d'existence institutionnelle, le constat était – et demeure – que le développement durable peine à sortir des discours et à s'incarner dans l'économie.

S'inspirant du marketing des OMD, l'idée était de faire simple et mesurable, et de

provoquer ainsi la convergence des anticipations et des efforts financiers vers une idée commune, « l'avenir que nous voulons », déclinée en grands objectifs thématiques. Cette approche consiste à donner du sens à une série d'objectifs et d'indicateurs qui, considérés indépendamment les uns des autres, ne disent rien. Elle oblige à concevoir le développement durable non plus comme un simple compromis historique (le Compromis de Rio en 1992) ou une norme intellectuelle abstraite, mais comme un « idéal type » au sens de Max Weber, c'est-à-dire comme un modèle d'intelligibilité de différentes situations. Le « capitalisme » représente un idéal type ; le « développement durable », pas encore. ■