



## DIPLOMATIE ET OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Philippe Orliange**

Directeur exécutif, chargé des Géographies AFD - Agence Française de Développement

### RESUME

Il s'agissait de mettre en évidence le succès du multilatéralisme dont témoigne la conception des objectifs de développement durable (ODD) et leur évolution. Paradoxalement, il a été observé que la Diplomatie du Développement Durable ne figurait ni dans le répertoire ni dans le discours des relations internationales. On observe une diplomatie non pas des ODD, mais pour les ODD. La Diplomatie du Développement Durable ne peut ignorer les ODD. Des politiques nationales plus transparentes, le besoin de transversalité entre les ODD et le renforcement du régime financier sont des considérations élucidées.

**Mots-clés :** Multilatéralisme ; objectifs de développement durable ; Politiques nationales.

## DIPLOMACIA E OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### RESUMO

Pretendeu-se ressaltar o sucesso do multilateralismo evidenciado na concepção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e sua evolução. Paradoxalmente, observou-se que não foi consagrada a Diplomacia do Desenvolvimento Sustentável no repertório e nem no discurso das relações internacionais. A diplomacia não de ODS, mas para os ODS é observada. A Diplomacia do Desenvolvimento Sustentável não pode ignorar os ODS. Políticas nacionais mais transparentes, necessidade de transversalidade entre os ODS e do fortalecimento do regime financeiro são ponderações elucidadas.

**Palavras-chave:** Multilateralismo; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Políticas nacionais.

### 1 INTRODUCTION

Dans un contexte où l'échec du multilatéralisme est souvent tenu pour une évidence –beaucoup pour le regretter, quelques uns pour s'en réjouir- l'adoption des Objectifs de Développement Durable (ODD) par l'Assemblée générale des Nations



unies (AGNU) reste, cinq ans après, un incontestable succès du multilatéralisme et, au premier chef, du système des Nations unies.

Ce succès n'est pas venu seul en cette année 2015 puisqu'il a été précédé, en juillet, par l'adoption de l'Agenda pour l'Action d'Addis Abeba (AAAA), sur le financement du développement, et suivi, en décembre, par l'adoption, lors de la COP 21, de l'Accord de Paris sur le climat<sup>1</sup>. Ce qui frappe en 2020, cinq ans après, c'est l'oubli relatif dans lequel est tombé ce triple succès, qui fut un succès de l'action collective, de la négociation, de l'ambition commune, en d'autres termes, un succès de la diplomatie, alors même que ces trois engagements –Addis Abeba, New York et Paris- font système, pour la première fois depuis 1992, depuis la conférence de Rio sur l'environnement et le développement<sup>2</sup>.

Ce succès n'a pourtant pas consacré la notion de diplomatie du développement durable dans le « répertoire international » ou dans la « conversation internationale ». Dans ce répertoire, figurent, parfois depuis longtemps, parfois avec leurs titres de noblesse, des diplomaties à épithète ou des diplomaties à substantif : diplomatie culturelle (depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, au moins en ce qui concerne la France), diplomatie commerciale (depuis toujours !), diplomatie publique (de facture plus récente et forgé sur un anglicisme), diplomatie scientifique, mais aussi diplomatie de la santé (dans laquelle le Brésil et la France ont étroitement coopéré), et plus près de nous, dans le contexte de la crise de la COVID 19 « diplomate du masque », parfois associée à la « diplomatie du chéquier ».

La diplomatie du développement ou la diplomatie des ODD a commencé une percée timide. Je pense à l'article « Sustainable development diplomacy<sup>3</sup> », de William Moomaw, Rishikesh Ram Bandhary et Laura Kuhl, publié en février 2017, par Global Policy, qui envisage le sujet sous l'angle des négociations internationales. Ou encore à la publication récente du think tank ODI sur la « new development diplomacy » en Inde qui associe diplomatie du développement et diplomatie publique. (« Development diplomacy refers to the repurposing of aid in such a way that it claims to service public

---

<sup>1</sup> AF Barros-Plataiu, P Orliange, <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1046>

<sup>2</sup> P. Orliange, *From poverty reduction to global challenges, a new horizon for international development cooperation?* [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0034-732920200002&lng=pt&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0034-732920200002&lng=pt&nrm=iso)

<sup>3</sup> Global Policy (2017) 8:1 doi: 10.1111/1758-5899.12350



diplomacy ambitions and aspirations while simultaneously achieving development goals”) 4.

Le développement a naturellement sa place dans les négociations internationales. Cela ne date pas d’hier. Dans les années 60 et 70, ces sujets se sont invités à la tribune des Nations unies, au point que l’on a pu penser, un moment, que par le biais de négociations globales, un dialogue Nord Sud allait naître, qui remédierait à la « fracture Nord Sud » avant que ce chapitre ne se referme après l’élection de R Reagan, et ne soit rendu obsolète par les transformations du « Sud global » et la mondialisation des années 2000.

Le débat a été renouvelé en profondeur par la conférence de Rio sur l’environnement et le développement de 1992 et ce pour plusieurs raisons :

- l’environnement est sorti de son sillon « technique » pour rejoindre le sillon plus « politique » et social du développement ;
- l’Agenda 21 a créé les bases, le socle pour des politiques publiques nationales compatibles avec les objectifs globaux affirmés à Rio et déclinés dans des conventions spécifiques, pour le climat, pour la biodiversité et la désertification ;
- le cercle des participants s’est considérablement élargi, pour ne plus de resserrer ensuite. Du côté des Etats eux-mêmes, à commencer par le Brésil lui-même, où l’on voit des pays à revenu intermédiaire désireux de se saisir de ce nouvel élément de l’agenda international. Du côté de la société civile et des acteurs non-étatiques, naturellement. Mais aussi au sein des représentations des Etats, à d’autres acteurs que les diplomates des ministères des Affaires étrangères, des représentants des ministères des finances, des agences de développement, etc..

---

<sup>4</sup> [https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/the\\_new\\_development\\_v5.pdf](https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/the_new_development_v5.pdf)



**1) 23 ans après Rio, ces évolutions n'ont jamais été remises en cause et elles trouvent dans le résultat des conférences de 2015 une forme de couronnement qui emporte des conséquences sur ce que peut être une diplomatie des ODD. En effet, les ODD, le résultat de la COP 21 et l'agenda d'Addis Abeba nous conduisent à revoir les liens entre diplomatie et développement.**

La première raison en est l'effacement, partiel mais réel, de la frontière entre ce qui est interne, domestique et ce qui est international. Cet effacement découle lui-même du caractère central des politiques publiques nationales dans l'atteinte des objectifs internationaux.

-l'un des piliers et l'une des avancées majeures de l'accord de Paris réside dans la présentation par les Etats parties de leurs contributions déterminées nationales, NDC en anglais, dans lesquelles chaque pays a présenté sa trajectoire de croissance dé-carbonée et donc les mesures qu'ils entendaient prendre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Certes, la somme des engagements ainsi pris est insuffisante pour atteindre l'objectif d'un réchauffement limité à 2°. Mais, les NDC donnent une base, publique, donc ouverte à la discussion, à la critique, pour l'action future. Ces engagements n'ont d'ailleurs pas disparu : ils ont été repris dans le communiqué du dernier G20 par la Chine et l'Inde notamment.

-C'est le même esprit qui guide les ODD. Chaque pays doit dire comment il va les atteindre chez lui. Il y a un objectif de partenariat international, l'ODD 17, mais tous les autres concernent au premier chef des objectifs de politiques publiques nationales. Plusieurs pays ou groupes de pays ont entrepris un travail d'internalisation de ces objectifs, ce qui suppose parfois d'adapter les indicateurs contenus dans l'Agenda 2030 mais aussi et surtout d'infléchir les politiques publiques. Ces arrangements internes sont de portée inégale mais il y a un mouvement qui au-delà des Etats eux-mêmes et concerne les villes, les régions, les banques de développement, le secteur privé, etc...

-C'est également dans cet esprit qu'a été bâti l'agenda d'Addis Abeba pour le financement du développement. L'AAAA souligne une réalité simple : les ressources budgétaires mobilisables par les 130 pays en développement (au sens de l'Ocde)



représentent 5,3 trillions de dollars, les financements externes 2 trillions<sup>5</sup>. Parmi ces 2 trillions, l'investissement direct étranger représente 30,6%, les transferts des migrants 25,7%, les financements publics pour le développement 15%, soit environ 300 milliards de dollars, dont environ la moitié correspond à l'aide publique au développement au sens du CAD de l'Ocde. Les leviers d'action pour mobiliser les financements que requièrent les ODD et l'Accord de Paris sont donc d'abord des leviers nationaux : fiscalité, épargne, etc.. Les acteurs qui sont en première ligne sont des acteurs nationaux : Etats, système financier, collectivités locales, etc..

La deuxième raison est la perte de sens du paradigme Nord Sud.

- Quand à l'aube du 3<sup>ème</sup> millénaire, l'AGNU adopte les Objectifs du Millénaire pour le Développement, ces OMD doivent beaucoup au travail des agences d'aide au développement inquiètes de la chute continue de l'aide au développement depuis le début des années 90. Quand les ODD voient le jour, en 2015, ils doivent beaucoup aux propositions faites par des pays à revenu intermédiaire, la Colombie notamment. Et le résultat est très différent des OMD. Il est aussi clairement universel. Les inégalités, le climat, le rôle des villes, la consommation durable sont des sujets mondiaux, valables aux Etats Unis et au Kenya, en France et au Brésil. Cette capacité de proposition fait écho aux profondes transformations des pays du « Sud global » qui font « craquer » la notion de pays en développement. 107 pays en développement sont aujourd'hui des pays à revenu intermédiaire, 31 sont des pays à faible revenu. Ils étaient respectivement 76 et 48 en 1990<sup>6</sup>.

- Autre signe de cet effacement, les différentes remises en cause de la notion d'aide publique au développement (APD) qui a occupé et occupe encore une dimension symbolique très supérieure à son poids réel dans le financement du développement. Définie au sein de l'Ocde dans les années 70, la notion d'APD caractérise des transferts financiers publics du nord vers le sud, à des conditions préférentielles, et à des fins de développement. Les pourvoyeurs de financement à des fins de développement sont aujourd'hui nombreux en dehors de l'Ocde. La lutte contre les changements climatiques ne figure pas parmi les critères de l'APD alors

---

<sup>5</sup> Global Outlook of Financing for Sustainable development 2021, <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-topics/global-outlook-on-financing-for-development.htm>

<sup>6</sup> Trapped in the middle ?, José Antonio Alonso and José Antonio Ocampo, The initiative for Policy Dialogue, Oxford, 2020



qu'elle est aujourd'hui une des raisons et une des finalités du financement du développement. Le partage entre développement et sécurité est souvent délicat alors même que l'accompagnement des Etats fragiles ou en crise suppose un continuum. Enfin, la légitimité d'un concept reposant sur une notion qui englobe sous le vocable « pays en développement » le Mali et la Chine, au motif que l'un et l'autre ont un PIB/habitant inférieur à 13 000 dollars est de plus en plus sujette à caution.

**2) Ces évolutions remettent donc en cause les bases mêmes de ce qui a été le débat diplomatique au tour du développement, en particulier au sein du système des Nations unies. Mais en même temps qu'elles l'interrogent, elles suggèrent de nouveaux espaces de coopération et plus qu'une diplomatie des ODD, c'est d'une diplomatie au service des ODD qu'il convient de parler.**

## 2 LE SUIVI DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'Agenda 2030 a posé les bases de l'action : celle-ci relève, on l'a dit, d'abord des pays eux-mêmes. Dès lors, un des premiers enjeux de l'action diplomatique autour de l'Agenda 2030 est celui du suivi de la mise en œuvre des engagements. Le dispositif mise en place, le Forum politique de haut niveau, au cours duquel les Etats membres des Nations unies présentent des rapports sur la mise en œuvre des ODD, reste très éloigné d'un mécanisme de « revue par les pairs » tel qu'il en existe au sein de l'OCDE<sup>7</sup>. L'une des faiblesses de l'exercice tient au caractère très hétérogène des documents présentés, à l'absence ou à l'insuffisance des informations sur le financement des ODD. Ces lacunes rendent le dialogue entre pairs très difficile alors même que ce dialogue est un élément important de la construction et de l'amélioration des politiques publiques.

Ce type de lacunes est d'autant plus regrettable que dans un système dépourvu de mécanismes de sanctions, le dialogue entre pairs d'une part, le « name

---

<sup>7</sup> Voir par exemple <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/policy-brief/review-high-level-political-forum-towards-pivotal-institution>



and shame » d'autre part sont à peu près les seuls éléments de gouvernance collective dont on dispose.

En matière de financement du développement durable et du climat, l'action collective ne dispose pas des outils qui existent pour l'aide publique au développement. Comme on l'a vu, il existe un dispositif de gouvernance collective de l'APD. On peut en contester la légitimité. Beaucoup de pays du Sud ne s'en privent pas. Mais, d'une part, les Nations unies ont endossé politiquement l'objectif de 0,7% du PIB des pays développés pour l'APD et cet objectif n'a de sens qu'adossé à une définition reconnue ; d'autre part, si l'APD est critiquable, c'est aussi parce qu'elle est transparente. L'OCDE s'emploie aujourd'hui à mieux mesurer les flux de financement pour le développement durable, au-delà de l'aide au développement. Elle travaille sur une nouvelle notion, le « total official support for sustainable development » (TOSSD). Ces efforts ne peuvent aboutir à une norme internationale que s'ils bénéficient de l'adhésion des pays du Sud global, la Chine en premier lieu. Nous en sommes encore loin.

### 3 LE SUIVI DES ENGAGEMENTS FINANCIERS

En matière de finance climat, il existe un engagement international : celui pris à Copenhague par les pays développés de consacrer 100 milliards de dollars par an à la lutte contre les changements climatiques. Le suivi de cet objectif s'appuie aujourd'hui sur un rapport bi-annuel de l'OCDE, dont la dernière édition vient d'être publiée<sup>8</sup>.

Ces travaux sont naturellement extrêmement précieux. Mais compte tenu de l'enjeu que représente pour la crédibilité de l'Agenda 2030, et notamment pour la réalisation de l'ODD 17, « Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement et le revitaliser », il paraîtrait souhaitable que le système des Nations unies assume la collecte, la diffusion et l'analyse de ce type de données.

---

<sup>8</sup> <http://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18-f0773d55-en.htm>



Le financement du développement durable a connu d'importantes transformations qui, elles aussi, renouvellent et enrichissent la diplomatie en faveur des ODD mais également la rendent plus complexe à mettre en oeuvre. La première est l'apparition de nouveaux acteurs multilatéraux, AIIB et NDB, au premier chef, au sein desquels le pouvoir de décision des pays du Sud global est prédominant. Il n'apparaît pas, jusqu'à ce jour, que les modes de faire de ces institutions soient très différents des autres institutions financières multilatérales. Le second est la fragmentation de l'univers financier lié à l'apparition de « fonds verticaux » : santé, climat, éducation, etc... La création de ces instruments, les engagements pris lors du renouvellement de leurs budgets sont la preuve que « multilatéralisme financier » n'est pas en crise. Mais dans le même temps, et la crise de la Covid 19 l'a révélé très clairement, le financement du système des agences des Nations unies est entré dans une phase de « bilatéralisation » prononcée, qui conduit à la situation que connaît l'OMS : la majorité des moyens dont dispose cette agence correspondent à des contributions fléchées par des donateurs et non plus aux contributions statutaires dues par ses membres. (références ?) Et l'élection de Joe Biden qui laisse présager d'un nouveau « come back » de Washington sur les échiquiers de la reprise de 2021.

Dernier point, et non des moindres, le rôle croissant des banques nationales de développement. Ces institutions qui viennent de tenir leur premier sommet mondial sont aujourd'hui le premier financeur public du développement durable : 2 trillions de dollars de financements annuels<sup>9</sup>. Cet extrait de la déclaration finale montre l'engagement de ces acteurs désormais majeurs du financement en faveur des ODD : « we affirm our determination to collectively shift our strategies, investment patterns, activities and operating modalities to contribute to the achievement of the SDGs and the objectives of the Paris Agreement, while responding to the Covid-19 crisis ».

---

9

<https://financeincommon.org/sites/default/files/2020-11/FiCS%20-%20Joint%20declaration%20of%20all%20Public%20Development%20Banks.pdf>



## 4 CONCLUSION

Le développement n'est pas un compartiment de la politique étrangère. Mais les diplomates et la diplomatie ne peuvent pas ignorer les ODD. Non pas pour lancer de nouvelles négociations internationales. Le compendium des accords de 2015 nous dit ce qu'il faut faire. Il reste dix ans avant l'échéance de l'Agenda 2030. L'heure est à la mise en œuvre qui implique au premier chef des politiques publiques nationales et/ou régionales. Mais la crédibilité du partenariat mondial que l'Agenda 2030 entend revitaliser repose sur la confiance. Celle-ci implique :

- un meilleur suivi des politiques nationales, plus transparent, plus ouvert à la revue critique, permettant une mise en commun des réussites et des échecs. Les ODD sont liés entre eux. Leur suivi requiert donc un effort de transversalité alors que les politiques publiques, les administrations qui les gèrent sont le plus souvent sectorielles. Souvent, la bonne échelle d'action est le territoire (national ? Les états type Californie et São Paulo ? Les villes ?). Transversalité et dimension territoriale;

- le suivi de la mise en œuvre des ODD dépasse d'ailleurs le cadre des Etats. Il le dépasse, à la fois parce que beaucoup d'acteurs non étatiques se sont saisis du sujet des ODD mais aussi parce que les ODD concernent des acteurs publics que l'on peut qualifier d'« infras étatiques ». Leur implication dans le processus conduisant à la COP 21 –ce qu'on a appelé le Plan d'action Lima Paris- a été très important, et s'agissant du financement, sans doute décisif.

- une plus grande transparence dans le suivi des flux financiers pour le développement durable, que ces flux soient nationaux ou internationaux. Il y a des bases –à l'OCDE notamment- mais ça n'est plus suffisant. Il faut pouvoir connaître et suivre des flux beaucoup plus importants, si possible les assortir d'objectifs. Il faut aussi réfléchir à des objectifs financiers nationaux, notamment en matière fiscale ;

- le retour des Nations unies au centre de la régulation mondiale des ODD découle de ce qui précède puisqu'elles demeurent malgré tout un lieu irremplaçable de construction d'une légitimité politique collective.



## REFERENCES

ALONSO, José Antônio; OCAMPO, José Antonio. Trapped in the middle? In: *The initiative for Policy Dialogue*, Oxford, 2020.

BARROSPLATIAU,AF;ORLIANGE,P.:<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1046>

ORLIANGE, P. *From poverty reduction to global challenges, a new horizon for international development cooperation?* Revista Brasileira de Política Internacional. V. 63, 2020.

[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0034-732920200002&lng=pt&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0034-732920200002&lng=pt&nrm=iso)

<https://www.iddri.org/en/publications-and-events/policy-brief/review-high-level-political-forum-towards-pivotal-institution>

<http://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18-f0773d55-en.htm>

<http://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18-f0773d55-en.htm>

<https://financeincommon.org/sites/default/files/2020-11/FiCS%20%20Joint%20declaration%20of%20all%20Public%20Development%20Banks.pdf>

Global Outlook of Financing for Sustainable development 2021, <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-topics/global-outlook-on-financing-for-development.htm>

