



HAL
open science

L'indicateur comme pratique diplomatique dans le contexte du développement durable

Fabrice Flipo

► **To cite this version:**

Fabrice Flipo. L'indicateur comme pratique diplomatique dans le contexte du développement durable. *Cosmopolitiques. Cahiers théoriques pour l'écologie politique*, 2004, 8, pp.63-76. hal-00957869

HAL Id: hal-00957869

<https://hal.science/hal-00957869>

Submitted on 11 Mar 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'indicateur comme pratique diplomatique dans le contexte du développement durable

Par Fabrice Flipo

Ingénieur, Docteur en philosophie

Maître de conférences à l'Institut National des Télécommunications

Chercheur au groupe de recherche interdisciplinaire ETOS (Ethique, Technologie, Organisations, Société)

Responsable de l'axe « Nouveaux risques et développement durable »

Institut National des Télécommunications

Département Langues et Sciences Humaines

Groupe des Ecoles de Télécommunications

9 rue Charles Fourier 91011 Evry, France

Tel : +33 (1).60.76.41.03.

Fax : +33 (1).60.76.42.86.

L'I.N.T est un établissement du Groupe des Ecoles de Télécommunications

(G.E.T) : <http://www.get-telecom.fr>

I. Introduction

« Diplomatie » est un mot dérivé de diplôme, employé au 18^{ème} siècle au sens de « charte » et issu du grec « diplôma » qui se réfère à une « feuille pliée en deux ». « Diplomatique » est donc relatif aux diplômes ou chartes réglant les rapports internationaux. La diplomatie ne consiste pas à définir le contenu de la politique extérieure d'un Etat, mais seulement à la mettre en oeuvre. La diplomatie est donc par excellence l'exercice de l'autorité d'un Etat. Le « diplomate » est l'expert qui met en oeuvre cette diplomatie. Dans l'espace international l'Etat est le seul sujet de droit. Le droit comme pratique diplomatique concerne donc principalement le droit international, sa nature, son évolution et ses effets. Au travers de divers cas tels que les crédits de réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'empreinte écologique, nous nous intéresserons ici plus particulièrement à la construction intersubjective de mesures écologiques communes vers un développement durable.

Un indicateur est un fait de droit et il est construit. Un indicateur n'a de validité que si le droit est le droit de tous. Cela n'est pas évident en droit international. Revenir sur quelques aspects fondamentaux du droit international nous permettra de montrer que la question de l'existence d'une tierce-partie neutre, capable de discerner le vrai indicateur du faux comme on distingue la vraie monnaie de la fausse monnaie, est une question majeure. Ensuite, nous essayerons de savoir si le droit international évolue vers la construction d'un arbitre partagé ou non. Nous détaillerons ce problème au travers l'examen du cas concret d'un indicateur faisant l'objet d'une négociation globale : « l'émission de gaz à effet de serre ». Enfin, nous tenterons de savoir s'il peut être même simplement question d'indicateurs globaux, compte tenu des tendances actuelles, ou s'il ne faut pas procéder à l'inverse : plutôt que d'établir des indicateurs permettant de poursuivre des buts communs, chercher au contraire à repenser complètement les buts que nous poursuivons de manière à ce que des

indicateurs communs soient simplement possibles. Nous concluons cet article par quelques perspectives dans le domaine des indicateurs de développement durable.

I. Quelle est la nature du droit international ?

Il faut rappeler que nous évoluons aujourd'hui encore dans un espace international régi sur les principes établis par les traités de Westphalie signés en 1648. Ces traités sont fondés sur trois règles principales : la souveraineté des Etats (non-ingérence dans les affaires d'un autre Etat), l'égalité des Etats (même statut juridique pour tous les Etats) et d'intégrité territoriale. C'est l'Etat qui fait le droit international, et lui seul.

Le droit international peut être caractérisé de trois manières principales. La vision réaliste présente l'espace international comme un système d'Etats poursuivant des intérêts égoïstes et se servant du droit comme une fonction de puissance. La vision jusnaturaliste envisage plutôt l'espace international comme une société de nature dépourvue d'arbitre dans laquelle la seule manière de coexister de manière pacifique est de trouver des règles morales permettant d'éviter le conflit, dans l'intérêt de tous. La vision cosmopolitique, enfin, qui est sans doute la plus ambitieuse, décrit le droit est une sorte de droit transnational qui jetterait les bases d'une communauté humaine mondiale².

La nature du droit international dépend donc étroitement des jugements que l'on porte sur l'action des Etats. Les réalistes jugeront que l'Etat ne peut pas faire autrement que défendre de manière égoïste leur population, les jusnaturalistes les verront quasiment comme des personnes morales et les cosmopolitiques souhaiteront voir disparaître les Etats particuliers au profit des seules personnes (vision « libertaire-libertarienne ») ou d'un Etat mondial (vision « républicaine »). Le cas du droit international du développement est peut-être à cet égard paradigmatique des confusions qui peuvent régner. Issu du droit colonial, ce droit serait pour certains un nouveau moyen de confiner le Tiers-Monde au rôle de fournisseur de matières premières pour le Nord, comme au temps des colonies³, tandis que pour d'autres il serait une amorce de 'justice sociale internationale', allant au-delà de la simple coexistence pour faire émerger une réelle coopération⁴ et réaliser le 'droit au développement' réclamé par le Tiers-Monde et reconnu en 1986 dans une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies⁵.

Toutefois le jugement que l'on porte sur l'action des Etats dépend aussi assez étroitement de l'Etat auquel on appartient. La position réaliste peut servir à justifier la brutalité et l'unilatéralisme, au motif qu'un Etat agit ainsi depuis toujours. La

¹ M. Lefebvre, *Le jeu du droit et de la puissance – Précis de relations internationales*, Paris, PUF, 1997, p72.

² Cette classification nous est propre et renvoie à un ouvrage à paraître F. Flipo, *Justice, nature et liberté*.

³ A. Mahiou, *Une finalité entre le développement et la dépendance*, in CRESM, *La formation des normes en droit international du développement*, Paris : CRESM, 1984, pp. 18-28.

⁴ B. Stern, *Le droit international du développement, un droit de finalité ?*, in CRESM, *ibid.*, pp. 43-53.

⁵ Résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

même position peut au contraire être dénoncée par une lecture jusnaturaliste faisant appel soit à l'intérêt général soit à la possibilité qu'ont physiquement les Etats d'agir autrement que par la brutalité.

Le droit international est fait par plus de 200 Etats très différents les uns des autres, à quoi s'ajoutent les accords privés (contrats ou autres). Ces Etats sont formellement égaux et ont tous une voix à l'Assemblée des Nations-Unies comme dans la plupart des forums de négociation des textes de droit international.

Bien sûr cette égalité formelle cache d'immenses inégalités qui vont se cacher dans des endroits auxquels on ne s'attend pas toujours. Les stratégies sont multiples. Citons-en quelques-unes empruntées pour la plupart aux négociations sur les changements climatiques :

- la mise sur l'agenda : certains problèmes sont toujours moins urgents que les autres, ainsi est-il toujours moins urgent de discuter de la question du financement des fonds pour le transfert de technologie que des conditions sous lesquelles les pays industrialisés peuvent obtenir des crédits de carbone en faisant des projets dans les pays « en développement »
- les subtilités de langage : faire comme si quelque chose était entendu et clair alors que lors de la négociation on avait laissé entendre autre chose.
- l'information, bien entendu, est tout à fait stratégique. Ce qui joue ici c'est l'importance de la délégation diplomatique (ordinairement 100 délégués des Etats-Unis pour un délégué malien à mi-temps), l'étendue des systèmes d'information à sa disposition, la capacité à brouiller les connaissances de l'adversaire ou modifier ses priorités, la capacité de compréhension de la langue dans laquelle les textes sont écrits (l'anglais est toujours disponible avant les autres langues)
- les négociations bilatérales ou en petit comité, G8, G20, G21 ou autre, qui permet par jeu d'alliances implicites, de couloir ou d'ailleurs, de marchandage dans d'autres compartiments de la négociation voire d'autres négociations, d'obtenir les voix des délégués avant qu'ils ne se rendent dans une plénière qui ressemble dès lors plus à une chambre d'enregistrement qu'à un lieu de débat.

Il faudrait des livres entiers pour décrire toutes ces techniques de négociation, et la place nous manque. Notons toutefois que la plus grande des inégalités est sans doute celle-ci : le droit international n'est pas sanctionné par un arbitre, faute de police, par conséquent un manquement à sa lettre comme à son esprit n'est « grave » que si quelqu'un est là pour défendre dans ses paroles et dans ses actes l'opinion selon laquelle le manquement en question est bien « grave » et pas « anodin ». Cela tourne parfois en faveur de la justice, quand « l'opinion publique mondiale » s'élève contre une guerre stupide, mais cela peut aussi tourner à l'avantage de la brutalité unilatérale.

II. Le droit international évolue-t-il vers l'émergence d'un arbitre commun ?

Les cosmopolitiques semblent être aujourd'hui en passe de l'emporter. C'est là la première des évolutions récentes du droit international : l'érosion du pouvoir de l'Etat, à cause des interdépendances économiques, écologiques ou sociales. Dès lors,

quel crédit accorder au droit international et à la diplomatie ? Ne faut-il pas envisager leur disparition ? La *lex mercatoria* va-t-elle finir par tout remplacer ? Faut-il s'en réjouir ou s'en inquiéter ? La doxa de ceux qui s'en réjouissent affirme que les libéraux ont réussi à remplacer la guerre par l'interdépendance⁶, le commerce adoucissant les mœurs en rendant les gens dépendants des services d'autrui. Le commerce préfère la paix et la stabilité des systèmes juridiques. Les adversaires affirment qu'il n'existe aucune preuve en ce sens. Le commerce vit aussi de la guerre, et il peut même prospérer comme on le voit dans les diverses guerres contemporaines (le commerce des diamants, des armes et du coltane au Congo, le pétrole au Tchad et en Irak etc.). De plus historiquement le libre-échange a toujours été l'argument des puissances dominantes contre les autres Etats⁷. Il est de notoriété publique que les Etats-Unis sont tout aussi protectionnistes que les autres dans les domaines où ils ne sont pas sûrs de gagner la compétition. Les commerçants, s'ils peuvent dans une certaine mesure mettre en concurrence les territoires⁸, se trouvent toujours une appartenance nationale quelconque lorsque survient un avis de tempête et représentent donc toujours un intérêt particulier dont la tendance apatride peut le pousser par l'appât du gain à nourrir l'ennemi⁹. Les cosmopolitiques libertaires-libertariens peinant à faire la preuve des arguments qu'ils avancent, ils peuvent toujours compter sur les réalistes pour les appuyer. Le cosmopolitisme ainsi proclamé n'est que la façade des intérêts égoïstes. La critique est bien connue. Formulée en termes marxistes, nous dirions que les droits cosmopolitiques formels sont des leurres dont la vocation est de cacher de profondes inégalités réelles.

Tournons-nous alors vers les cosmopolitiques républicains. Moins naïfs, ou moins cyniques, leur objet favori de réflexion est plutôt la question de l'existence d'une *hiérarchie* au sein du droit international¹⁰, qui témoignerait de quelque chose comme l'émergence d'un accord global sur les priorités. Une hiérarchie des normes clairement énoncée serait le début d'une réelle communauté mondiale, d'un monde réellement partagé c'est-à-dire rendu commensurable. L'harmonie générée par un ensemble partagé de normes commencerait à remplacer les chocs provoqués par la rencontre des ensembles disjoints et hétéroclites de normes ne tenant aucun compte les uns des autres. C'est en quelque sorte ce que proposait la Charte des Nations Unies dans son préambule. Bon nombre d'indices laissent penser qu'il y a bien une telle évolution en cours : Convention de Vienne sur le Droit des Traités (1969), Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948), Pactes internationaux sur les droits civils et politiques et sur les droits sociaux et économiques (1966), Convention sur les Droits et Devoirs Economiques des Etats et Nouvel Ordre Economique International (1974). La Charte des Nations-unies elle-même comprend bon nombre de paragraphes relatifs à la *coopération* en matière économique et sociale¹¹. Les

⁶ M. Lefebvre, *Le jeu du droit et de la puissance – Précis de relations internationales*, Paris, PUF, 1997, p17.

⁷ P. Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris : La Découverte, 1995, Ed. orig. 1993.

⁸ P.-N. Giraud, *L'inégalité du monde*, 1996.

⁹ T. Hobbes, *Léviathan*, 1651, p. 388, Chap 24 : *De l'alimentation et de la procréation*.

¹⁰ J.H.H. Weiler & A.L. Paulus, *The structure of change in international law or Is there a hierarchy of norms in international law ?*, in *European Journal of International Law*, 1997, vol.8, n°4, pp. 545-565.

¹¹ S. Hoffman, *Thoughts on the United Nations at Fifty*, in *European Journal of International Law*,

derniers indices en date sont l'émergence d'une Cour Pénale Internationale et de plusieurs Tribunaux internationaux (Rwanda, ex-Yougoslavie etc.). Les Etats deviendraient-ils raisonnables, au sens de la raison pratique ? Les jusnaturalistes seraient-ils en passe de gagner la partie ?

Avant de crier victoire, remarquons que la question de la hiérarchie des normes survient non seulement pour diverses raisons liées à la reconnaissance effective de buts communs, mais aussi pour une raison plus pragmatique : l'émergence d'enjeux au sein desquels il n'y a pas de puissance décisive de la part des pays industrialisés, ni d'aucun autre pays, alors que tous ont un intérêt urgent à coopérer pour éviter un désastre commun. C'est le cas des changements climatiques, par exemple. Lorsque le pouvoir ne peut plus s'exercer, ni pour réduire le problème à une question nationale qui serait dès lors soluble en interne ni pour contraindre d'autres pays à poursuivre un intérêt, alors il se pose la question de la construction d'un système de coopération duquel la dimension de la confiance ne saurait être absente. Ce qui suppose un accord autour d'un langage commun et de règles communes, légitimes aux yeux de tous. La situation revient à réaliser l'idéal égalitaire de la démocratie, et les règles qui en sortent sont plus « équilibrées », plus « justes »¹². Le droit est de moins en moins considéré comme un simple « droit de coexistence » pacifique des Etats, mis en oeuvre pour limiter les conflits de souveraineté aux limites des territoires des Etats, mais de plus en plus un « droit de coopération »¹³, qui implique une organisation collective de l'action, et non pas seulement un accord pour *prohiber* une certaine classe d'actions de politique extérieure. De plus en plus, obtenir un résultat dans les affaires internationales suppose de tenir compte de l'action *interne* des autres Etats. Ceci dit, l'existence d'une quelconque « communauté » internationale sur laquelle fonder la confiance dans un système de règles communes reste encore une fois posée¹⁴. Or sans une telle communauté, les règles consignées dans les armoires de l'ONU resteront lettre morte, et le système ne sera pas coopératif, mais restera anarchique.

Il y a tout lieu de penser que ce qui a lieu aujourd'hui ne correspond à aucune des visions indiquées précédemment. Comme le montre Agnès Lejbowicz dans son excellent ouvrage sur la philosophie du droit international¹⁵, la loi territorialise et l'explosion récent du droit international vient plutôt renforcer l'Etat que l'affaiblir. Nous voudrions préciser cette idée en disant : le droit international vient exiger toujours plus de l'Etat. Toujours plus d'engagements à respecter : des quotas de gaz à effet de serre, des contributions au transfert de technologie, le contrôle des flux de toxiques à ses frontières etc. et que tout ceci concoure finalement à un horizon nommé « développement durable » et entendu comme la convergence de tous vers un projet commun émancipateur à l'échelle mondiale. L'idée d'un ordre de droit qui

1995, vol.6, n°3, pp. 317-324.

¹² Cf. Rawls, Habermas, Appel pour ne citer qu'eux

¹³ B. Badie & M.-C. Smouts, *Le retournement du monde - Sociologie de la scène internationale*, Paris : Presses de Sciences Po & Dalloz, 1999 (3e édition).

¹⁴ B. Simma & A.L. Paulus, *The 'International Community' : Facing the Challenge of Globalization*, in *European Journal of International Law*, 1998, vol.9, n°2, pp. 266-277.

¹⁵ A. Lejbowicz, *Philosophie du droit international*, Paris, PUF, 1999.

serait entièrement spontané, hors des Etats, est d'ordre mythologique. La frontière ne disparaît jamais, elle se déplace. La question des frontières est un fait anthropologique : vouloir abolir certaines frontières ne peut qu'en créer d'autres, nouvelles¹⁶. On peut aussi reconnaître certaines frontières devant certains Etats et en reconnaître d'autres, pourtant situées au même endroit géographique.

Les Etats restent donc le cœur de l'espace international, et cela d'autant plus que le nombre d'enjeux internationaux ou transnationaux augmente. La question cruciale est de savoir s'ils ont les moyens, en termes de possibles physiques et politiques, d'assumer ces exigences grandissantes. S'il ne les ont pas, qu'ils ne veuillent pas se donner ces moyens ou qu'ils ne puissent pas se les donner, alors il y aurait tout lieu de penser que le droit international repose sur un nombre grandissant de promesses qui ne pourront pas être tenues par ceux qui les font. **Tel est pour nous l'enjeu fondamental du droit international actuel.** Si ces promesses étaient destinées uniquement à gagner du temps, le droit international finirait par apparaître comme l'art du mensonge et de la tromperie, c'est-à-dire non comme la construction d'un arbitrage commun mais comme un glissement progressif mais unidirectionnel vers le règne anarchique et belligène du libre-arbitre.

III. L'indicateur comme pratique diplomatique

Il devient donc crucial de réussir à faire la preuve non seulement de la possibilité d'un monde commun, mais encore la preuve des avancées des différents Etats vers un tel monde, gage de leur coopération effective et pas simplement formelle. C'est ici qu'entre en scène la question des indicateurs. En effet, la coopération dans l'avancée vers un monde commun suppose de s'appuyer sur une description commune de ce monde et de ces acteurs. Pour garantir la commensurabilité des indicateurs, autrement dit le fait que les indicateurs soient co-mensurables au sens où la mesure mesure bien ce qu'attendent les différentes parties, et pas seulement certaines d'entre elles. Il est donc nécessaire de garantir le caractère partagé de ces indicateurs. Y parvenir suppose d'élaborer des indicateurs qui soient effectivement partagés, et dont le caractère partagé perdure sans que la fausse monnaie ne finisse par remplacer la vraie. Cette problématique s'appelle aujourd'hui « développement durable ». Elle a un lieu principal (la Commission du Développement Durable), un Agenda (l'agenda 21) et de multiples lieux sectoriels (l'OMC, la convention-cadre sur les changements climatiques etc.).

Pour prendre la mesure de la difficulté de cette opération, prenons l'exemple de la négociation sur les changements climatiques, qui se donne pour but « *stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »¹⁷. Dans ce but, la négociation s'est donné comme objectif principal de compter les émissions de gaz à effet de serre (GES), en particulier les émissions liées au dioxyde de carbone (CO₂), et cela afin de les réduire au niveau global. L'ennuyeux est qu'on ne compte pas les GES comme on compte les carottes, car le gaz est invisible, très mobile et prompt à se recombinaisonner

¹⁶ M. Walzer, *Sphères de justice*, Paris : Seuil, 1997, Ed. orig. 1985.

¹⁷ Convention-cadre sur les Changements Climatiques

avec d'autres éléments (photosynthèse etc.). Il est impossible de savoir ce que devient une molécule de GES, aussi faut-il convenir des modalités de comptage. Et là les difficultés commencent. Citons-en quelques-unes.

La première difficulté est que les réductions de GES soient bien des réductions de GES. Bush a annoncé vouloir réduire l'intensité de son économie en CO₂. En clair, cela signifie que pour produire un point de PIB, l'économie américaine produira moins de CO₂. Cet objectif n'implique pas une réduction des GES au sens écologique : il suffit que la réduction de l'intensité soit moins rapide que la hausse du PIB, en valeurs relatives. Ce n'est donc pas du GES que l'on compte, mais du « GES-relatif-au-PIB », ce qui n'est pas la même chose. Cet indicateur permet d'éviter la référence aux émissions en valeur absolue, qui ferait apparaître la médiocrité des Etats-Unis en toute clarté.

Seconde difficulté : on souhaite départager les GES anthropiques des GES naturels. Les échanges naturels en GES au sein de la biosphère sont 100 fois plus importants que les émissions humaines, il serait d'une part absurde de rendre l'être humain responsable de tous ces phénomènes et d'autre part impossible de tout compter. Mais la limite entre les deux est ténue, et elle peut être appréhendée de manière stratégique. Certains voudraient ainsi s'approprier les GES émis naturellement par la végétation afin de modifier cette végétation plutôt que de réduire les émissions liées à l'usage des combustibles fossiles. Certains projets sont même assez délirants : on a ainsi pu parler « d'ensemencer » les océans avec de la ferraille de fer ou planter des champs immenses d'eucalyptus transgéniques à croissance rapide, pour augmenter les capacités d'absorption et de stockage de la biosphère.

Troisième difficulté : tous les GES ne contribuent pas de la même manière au réchauffement moyen de la planète et par conséquent aux changements climatiques. Compter les GES, c'est les compter pour établir des responsabilités dans les changements climatiques et pas les compter pour le plaisir de le faire. A nouveau l'indicateur est totalement dépendant de l'objectif au service duquel il est élaboré. Les négociations ont péniblement choisi de s'attaquer aux six GES qui sont responsables de la quasi-totalité du réchauffement supplémentaire de la biosphère, et négocié des équivalences entre eux de manière à pour les comparer. Nous disons bien « négocier », et non « calculer », car l'indicateur permettant la comparaison, le « pouvoir de réchauffement global » (PRG) de chaque gaz, agrège des grandeurs qui ont été rendues commensurables mais qui ne l'étaient pas au départ : durée moyenne de résidence du gaz dans l'atmosphère et capacité du gaz à stocker de l'énergie issue du rayonnement infrarouge. La construction de la comparaison entre GES, déterminante pour savoir quels GES compter, a été très bien décrite par Philippe Roqueplo¹⁸.

Quatrième difficulté : on ne compte les GES en général que dans le but de les réduire. Les mécanismes de flexibilité prévus dans le Protocole permettent par exemple à un pays d'aider un autre à réduire ses émissions par le moyen d'aide au projet contre des certificats de réduction d'émissions crédités au pays initiateur de l'aide. Mais l'unité « réduction de GES » n'existe pas physiquement. Le GES « réduit » est en réalité du GES « évité ». Il faut donc compter des GES évités, qui sont des GES fictifs puisque c'est leur non-existence qui est recherchée et comptée. Les procédures prévoient ainsi l'établissement d'un scénario de référence montrant

¹⁸ P. Roqueplo, *Climats sous surveillance*, Paris, Economica, 1993.

ce qui se serait passé sans le projet, et donc comptant les GES émis dans ce cas, et la comparaison avec les GES effectivement émis au terme d'une certaine période et éventuellement créditer le pays initiateur de l'aide *qui aura donc le droit d'émettre ces GES pour son propre compte*. Les biais d'une telle méthodologie sont nombreux. Le plus évident est que la partie extérieure a intérêt à exagérer le scénario de référence de manière engranger davantage de crédits de réduction.

Cinquième difficulté : les GES ne sont pas tous sur des territoires nationaux. Par exemple, faute de pouvoir déterminer si les émissions d'un déplacement international appartiennent au pays de départ ou au pays d'arrivée, les transports internationaux ont été exclus des objectifs quantifiés du Protocole de Kyoto. Leurs émissions ne font donc l'objet d'aucun comptage.

Ceux qui comptent ne comptent que ce qui compte et que ceux qui comptent. Par conséquent si ceux qui comptent ne sont pas représentatif de quelque chose comme une « volonté générale » de l'ensemble des habitants de la planète, il n'y aura jamais d'indicateur commun. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la quête d'indicateurs de développement durable.

IV. La question de la simple possibilité de buts communs mondiaux

Du point de vue global, la difficulté d'indicateurs de développement durable doit se comprendre comme une difficulté à prendre en compte ce qui ne comptait pas jusque-là. Car prendre en compte ce qui ne comptait pas revient à réduire quasi-mécaniquement l'importance de ce qui comptait jusque-là. Dire qu'une généralisation de notre mode de vie est « impossible », parce que les réalités physiques de la planète provoqueraient l'échec du projet, débouche sur trois possibilités : soit la généralisation doit se continuer mais la population décroître (malthusianisme vulgaire), soit la généralisation doit être interrompue et limitée à une minorité (apartheid), soit ce dont il est question de généraliser doit être changé de manière à pouvoir être généralisé.

C'est dans ce contexte que doivent être comprises les critiques du « développement », durable ou pas. Certains veulent amender les indicateurs, en prenant en compte de « nouveaux indicateurs » en sus des anciens, tandis que d'autres veulent changer les indicateurs au motif qu'une perpétuation des anciens indicateurs entraînera inmanquablement l'échec des soi-disant « nouveaux » indicateurs, qui sont fortement soupçonnés de n'être que des faire-valoir sans poids réel – autrement dit, de ne rien indiquer du tout.

Le scénario d'apartheid est analogue à une défense extrême de l'exception culturelle : « notre mode de vie n'est pas négociable », dit George Bush, car il est l'expression de notre souveraineté et de notre différence, par conséquent notre droit le plus fondamental. Cet argument affirme que les conséquences du mode de vie des Etats-Unis sur le reste du monde seront évaluées par les seuls Etats-Unis. On se doute que l'argument n'est pas partagé.

La résistance au changement peut être plus insidieuse et se manifester par de multiples tentatives pour trouver des indicateurs qui préservent les pratiques habituelles tout en donnant à voir des évolutions positives aux yeux des autres parties. L'argument principal en matière de développement durable est l'existence de

tendances « naturelles » des économies à la convergence. Cet argument prend deux formes : la supposée « dématérialisation » des économies dites « avancées » d'une part, et la substituabilité du capital technique au capital naturel de l'autre. Aucun de ces arguments n'est décisif. La seule preuve consensuelle de dématérialisation est celle d'une dématérialisation *relative* des activités humaines. En effet, dans un certain nombre de secteurs, il faut moins de matériaux pour faire un point de PIB. Tous les pays de l'OCDE font montre d'une imagination sans bornes autour de cette conception de la « dématérialisation » de l'économie selon laquelle il serait possible de continuer à accélérer la croissance tout en diminuant l'impact écologique¹⁹. Certains y voient même une « loi naturelle » du développement, qui porte le nom de « courbe de Kuznets » en langage technique²⁰. Mais du point de vue écologique, le seul qui mesure ce que nous cherchons ici à mesurer, l'impact écologique des pays industrialisés ne diminue pas²¹. Savoir si les hommes utilisent intelligemment les ressources naturelles disponibles est une *autre question*, relative à un autre but, que celle de savoir si les équilibres écologiques sont menacés ou pas. L'autre argument « naturel », à savoir la substituabilité, est loin de faire l'unanimité. Cet argument est rarement formulé en termes de restauration effective d'un patrimoine naturel. Il s'agit en général de substitution des fonctions d'utilité pour l'être humain et non de la chose elle-même, à l'identique. Ce n'est pas « le pétrole » qui est remplacé par du pétrole, de synthèse ou pas, mais « le pétrole comme énergie » qui est remplacé par une autre énergie. Le patrimoine naturel n'a donc pas été restauré. Le pétrole brûlé est devenu gaz à effet de serre et divers services pour les pays industrialisés principalement. On peut alors se demander si la fonction d'utilité est universelle ou simplement unilatérale. Les pays du Tiers-monde trouvent-ils le gaz ou le nucléaire équivalents au pétrole ? Va-t-on continuer à trouver des équivalents à l'avenir ? On peut en douter. La seule véritable « substituabilité » est la restauration de la ressource, de manière naturelle ou pas, voire son amélioration, ce qui du reste demande des actions qui ne sont pas moins « techniques » que les actions d'exploitation et de consommation, bref de destruction. Les mesures écologiques peuvent donc être parfaitement analogues à ce que Marx avait mis en évidence dans le domaine social du comptage financier : il y a des possibilités de *plus-value* pour certains acteurs au détriment d'autres acteurs.

Donnant à voir un monde qui n'est pas conforme aux promesses, l'empreinte écologique est un indicateur contesté. On préfère croire à la dématérialisation. Il est pourtant illusoire de croire qu'on peut construire un monde commun sur la base de promesses qui ne pourront pas être tenues. Sans ressources ou dans un monde dont le patrimoine naturel serait considérablement appauvri, le « mode de développement propre » risque d'être le « mode du développement du pauvre », au sens où il ne conduirait qu'à multiplier les pauvres. Or le pauvre d'aujourd'hui possède l'armement nucléaire et le détournement d'avions pour exprimer sa colère.

¹⁹ A. Grübler, *Technology and global change*, Cambridge : Cambridge University Press, 1998. + une référence OCDE ou WTO

²⁰ H. Hettige, M. Mani & D. Wheeler, *Industrial pollution in economic development : Kuznets revisited*, december 1997, Development Research Group, World Bank. 37p.

²¹ Bringzu Bringzu, Stefan and Schuetz (2001), *Total Material requirement of the European Union*, European Environment Agency, Copenhagen.

Pourtant il existe des raisons d'espérer, comme le montre le travail d'Aurélien Boutaud²² : on peut avoir « développement » et « environnement », quand on ramène ces deux objectifs à leurs grands traits stylisés qui ne disent encore rien du bonheur.

Figure 1 : IDH / empreinte écolo

L'enjeu du développement durable aujourd'hui est donc de construire des indicateurs qui donneraient à voir ce que serait un « développement durable », des indicateurs auraient l'heur de plaire à toutes les parties. Ceci ne peut avoir lieu que si ces parties se donnent réellement la peine de penser en commun et de prendre vraiment en compte l'avis de chacun, ses désirs et ses contraintes. Bref l'enjeu est démocratique au sens le plus originel du terme et avec toutes les difficultés que la pratique démocratique a toujours comportées.

V. Conclusions - perspectives

L'indicateur est toujours normatif car sa raison d'être est de témoigner de la progression d'un but. Le normatif, au niveau collectif, est toujours négocié, et le négocié n'est pas toujours équitable : voilà ce qu'il faut retenir de cette courte incursion dans le domaine des indicateurs comme pratique diplomatique dans le contexte du développement durable. Cela semble évident dans le domaine social. On conçoit mal un « accord UNEDIC » ou un « indicateur de développement humain » qui ne soit pas normatif. Il en va de même des indicateurs écologiques puisqu'il s'agit d'indicateurs dont la raison d'être est de témoigner d'aspects du monde qui sont fragiles et dont nous nous soucions. Attendre un indicateur « objectif » avant d'agir c'est donc se condamner à l'inaction car l'indicateur émergera des pratiques et des convictions mises en œuvre de chacun. Il n'y a d'indicateur qu'intersubjectif et d'intersubjectivité qu'en rapport avec un arbitre partagé. C'est ce qu'a bien compris le WWF en militant pour l'indicateur « Empreinte écologique ». On ne peut généraliser un indicateur qu'en militant pour lui. Se retrancher derrière la « scientificité » des indicateurs, c'est confondre les sciences sociales et les sciences physiques ou défendre une position idéologique. L'ordre minéral ne poursuit aucun but et est toujours identique à lui-même, aussi n'a-t-il besoin d'aucun indicateur pour continuer à être ce qu'il est. Il en va différemment du vivant et encore plus de *zoon politikon*.

L'espace international est et sera encore longtemps marqué la question de l'arbitre, au sens juridique certes mais aussi au sens moral. La légitimité des indicateurs ne saurait échapper à ce problème. Le plus significatif est la remise en cause du traditionnel Produit National Brut, qui mesurait exclusivement la croissance de l'activité économique. On peut citer bon nombre de travaux dans ce domaine :

²² Ruediger Kuehr & Eric Williams (eds.), *Computers and the Environment : Understanding and Managing Their Impacts*, Kluwer Academic Publishers, Eco-Efficiency in Industry and Science Series, Dordrecht, Netherlands, October 2003.

*l'Index of Sustainable Economic Welfare*²³, le *Genuine Progress Indicator*²⁴, les indicateurs issus de l'Agenda 21²⁵, *l'Indicateur de Développement Humain*²⁶, *l'Empreinte Ecologique*²⁷, les nouveaux indicateurs de la Banque Mondiale²⁸ ou de l'OCDE²⁹, etc³⁰. Le travail se poursuit. Toutefois il sera vain s'il en reste au niveau étatique. Les Etats sont contraints par les comportements de leurs administrés. Nos demandes envers l'Etat doivent incorporer cela et on ne peut qu'être inquiet quand diverses composantes de l'altermondialisme se contentent de vouloir davantage de leur part de revenu sans pour autant remettre en cause l'origine de ce « revenu »³¹. Ca ne veut pas dire que tous les administrés se valent. La question de qui fait l'effort au sein des sociétés industrielles doit être posée. Etre cosmopolitique c'est considérer que nous avons des devoirs envers des personnes à l'autre bout de la planète. En cela rouler à vélo c'est faire œuvre de solidarité internationale.

²³ H.E. Daly & J. Cobb Jr., *For the Common Good*, Boston : Beacon Press, 1989. Cf. Annexe 10.

²⁴ Redefining Progress, *The genuine progress indicator*, 1998. Voir le site de Redefining Progress : URL : <http://www.rprogress.org>

²⁵ Suite à l'Agenda 21, la Commission sur le Développement Durable (CDD) examine actuellement une batterie de 134 indicateurs - voir URL : <http://www.un.org/esa/sustdev/isd.htm>

²⁶ PNUD, *Rapport sur le développement humain 1999*, 2000.

²⁷ M. Wackernagel & W. Rees, *Notre empreinte écologique*, Montréal : Editions Ecosociété, 1997.

²⁸ World Bank, *World Development Indicators 2000*, 2000.

²⁹ OCDE, *Corps central d'indicateurs de l'OCDE pour les examen des performances environnementales*, OCDE/GD(93)179, 1993.

³⁰ Pour un passage en revue relativement exhaustif : UN DESA, *Report on the Aggregation of Indicators of Sustainable Development*, DESA/DSD/2001/2, E/CN.7/2001/BP/2, UNDESA pour la CDD9, April 16-27, 2001, New York, USA.

³¹ Voir les positions d'Attac sur la question des retraites...