

Trois engagements à prendre par les gouvernements pour faire des Objectifs de développement durable les moteurs d'une transformation majeure

Tancrede Voituriez (Iddri-Cirad)

Suivant les termes du document final de la conférence Rio+20, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a donné mandat à un groupe de travail ouvert (GTO) pour établir une liste d'Objectifs de développement durable (ODD) en vue d'une adoption définitive par l'AGNU en septembre 2015. Universels, ces ODD sont au nombre de 17, assortis de 169 cibles qui, selon leur pertinence dans le contexte de chaque pays, devront être déclinées au niveau national. Ambitieux et exemplaire pour les uns, « fourre-tout » trop foisonnant pour d'autres, cet agenda des ODD fixera le cadre de la coopération internationale pour les 15 prochaines années. « La capacité de transformation que renferme cette série d'ODD est tellement vaste que nombre de pays ayant participé aux négociations n'en saisiront peut-être pas l'ampleur, comparable à celle des révolutions industrielle ou numérique », tranche le vice-président du GTO. Ce *Policy Brief* dessine trois options susceptibles, chacune, de provoquer cette transformation.

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

POINTS CLÉS

- Les pays doivent anticiper au plus vite la déclinaison nationale des ODD et de leurs cibles, et pour cela, mettre en place un tableau de bord des ODD faisant la distinction entre objectifs de résultat et objectifs de moyens, tout en réduisant le nombre de cibles et d'indicateurs associés, afin de faire de l'agenda global du développement un levier de transformation de l'économie domestique. Plutôt qu'un pensum administratif, les ODD peuvent être une opportunité de changement.
- Les pays doivent entreprendre une planification stratégique nationale et concevoir l'équivalent des contributions nationales (CN) soumises par les États dans le cadre des négociations climatiques et de la préparation de la COP21 (CN-eq), appliquées à un tableau de bord d'ODD pertinents par pays.
- Dans le cadre des CN-eq, des plans d'investissement de long terme doivent être consolidés au niveau national, les co-bénéfices climatiques du financement du développement clairement mesurés et recherchés par les institutions de financement, et l'ampleur des financements eux-mêmes augmentée.

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

1. INTRODUCTION

Il a fallu attendre plus de quarante ans après la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain pour que soit envisagé un possible accord mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre, à l'ordre du jour de la COP21 de 2015 à Paris, pour une application potentielle en 2020. Et la gouvernance du développement durable n'a pas encore provoqué les transformations réclamées aux sommets de Stockholm (1972) et de Rio (1992), malgré une prolifération considérable d'institutions et d'initiatives.

Les rapports mondiaux publiés avant la Conférence Rio+20 ont souligné ce que le ministre danois des Affaires étrangères de l'époque Carsten Staur avait appelé le « paradoxe du succès institutionnel et de la dégradation environnementale »¹. *L'Avenir que nous voulons* – le document final de Rio+20 – reconnaît que le système de gouvernance mondiale du développement durable a gagné en ampleur et en maturité, mais qu'il n'a pas réussi à atteindre ses objectifs de protection de l'environnement mondial et de développement durable – ni même à inverser les grandes tendances de dégradation.

Cet *Issue Brief* examine dans quelle mesure les Objectifs de développement durable (ODD) peuvent permettre de dépasser ce « paradoxe du développement durable ».

2. COMMENT ET POURQUOI LES ODD ONT-ILS ÉMÉRGÉ DANS L'AGENDA MONDIAL ?

Les ODD² sont formés d'un ensemble de 17 objectifs globaux accompagnés de 169 cibles dont l'échéance, pour la plupart, se situe en 2030. Chaque ODD énonce une priorité fondamentale, composant une forme plus durable de développement.

La logique des ODD se retrouve dans trois courants :

Courant 1 : Terminer le travail des OMD

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont participé à l'émergence de la notion d'ODD par analogie. Les OMD ont contribué à organiser la communauté académique du « développement », à encourager les processus d'expérimentation et de recherche sur l'évaluation, à accroître les connaissances sur l'impact des différents projets de développement – et donc sur la pertinence de chacun d'eux –, à canaliser le

financement public et privé et à fixer les priorités des politiques publiques, modifiant ainsi les choix des pays bénéficiaires. Par effet de capillarité et de sensibilisation, les OMD ont également eu un impact sur les préférences individuelles.

Les OMD ont connu un succès mitigé. Plusieurs cibles ont été atteintes : l'extrême pauvreté dans le monde a été réduite de moitié, les efforts entrepris dans la lutte contre le paludisme et la tuberculose ont donné des résultats positifs, l'accès à l'eau potable s'est amélioré, et les écarts dans la scolarisation primaire entre garçons et filles s'amenuisent dans toutes les régions en développement. Parallèlement, les grandes tendances qui menacent la durabilité environnementale se poursuivent, et les progrès réalisés dans la lutte contre la faim ou la mortalité infantile et maternelle sont insuffisants et de surcroît inégaux entre pays, au détriment des pays d'Afrique subsaharienne.

Courant 2 : Renforcer le processus de rattrapage économique et réduire ses effets environnementaux indésirables

Les ODD ont émergé à l'initiative de deux pays en développement – la Colombie et le Guatemala –, qui n'appartiennent ni au groupe des pays les moins avancés (PMA), ni à celui des pays émergents. Ces pays, qui concentrent les problèmes des pays riches et ceux des pays pauvres, sans les capacités institutionnelles des pays de l'OCDE pour les surmonter et les facilités de financement accordées aux pays à faible revenu (dons APD et prêts concessionnels), appellent à un nouvel agenda orienté vers le renforcement du processus de rattrapage économique et la satisfaction des besoins sociaux et environnementaux d'une classe moyenne grandissante. C'est particulièrement remarquable dans le secteur de la santé. Au défi de garantir l'accès aux services de santé primaire aux plus démunis s'ajoute la lutte contre les ravages de maladies non transmissibles comme le diabète, les cancers ou les maladies cardio-vasculaires. Tel est également le cas du secteur de l'énergie, où la transition vers une économie sobre en carbone survient dans un contexte de hausse de la demande énergétique et de pression sociale pour l'accès universel à une énergie bon marché. Le paradoxe du développement durable et le défi consistant à faire tenir ensemble les piliers économiques, sociaux et environnementaux sont particulièrement saillants dans le groupe des pays à revenu faible et intermédiaire.

Courant 3 : Réintégrer l'environnement dans l'agenda du développement

La question environnementale occupe la « position de challenger » sur la scène internationale face

1. Document final – Groupe de Travail Ouvert sur les Objectifs de Développement Durable. <http://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>

2. Dans ce *brief*, « ODD » se rapporte à la liste des ODD produite par le Groupe de Travail Ouvert (voir note 1).

aux questions diplomatiques plus classiques, telles que la paix et la sécurité, l'accès aux services de base ou la croissance économique. En 2000, les OMD en matière de réduction de la pauvreté ont marginalisé la protection de l'environnement et le développement durable, pourtant hissés au sommet de l'agenda du développement à Rio lors du Sommet de la Terre moins de dix ans auparavant. Ce renversement a fait de la protection de l'environnement un objectif secondaire, une « question dominée » dans les priorités de la communauté internationale³ — en partie à cause de la difficulté de faire converger les solutions aux problèmes environnementaux proposées par les différents gouvernements (et les ministères d'un même pays) et/ou parce que ces problèmes se situent au bas de la hiérarchie des défis à relever dans un pays donné à l'horizon d'un mandat pour un élu. Les tentatives pour faire revenir l'environnement au sommet des priorités de développement peuvent être illustrées par la mise en avant, non sans dissensus, des concepts de croissance verte/économie verte lors de la conférence Rio+20 (2012).

3. ENGAGEMENTS POUR FAIRE DES OBJECTIFS DES MOYENS DE TRANSFORMATION MAJEURE

Le mot « transformation » abonde dans le rapport de synthèse du Secrétaire général des Nations unies publié en décembre 2014⁴ : « La transformation est notre maître mot », souligne Ban-ki moon. Le même accent est placé sur la « transformation » par le vice-président du Groupe de travail ouvert, Csaba Kőrösi : « L'aspect le plus important des ODD est qu'ils contiennent les principaux éléments d'une transformation d'envergure. Si ne serait-ce qu'un semblant de ces objectifs est mis en œuvre d'ici 2030, alors une immense réorganisation aura eu lieu. »⁵.

Les ODD sont une liste d'objectifs avec lesquels il est difficile d'être en désaccord. « L'ensemble de propositions auquel nous sommes parvenus est loin d'être complet et parfait », reconnaît cependant Kőrösi. « Par exemple, il n'est pas encore adapté à la communication publique. Nous voulions que chaque élément de cet ensemble réponde au critère 'M&M', c'est-à-dire qu'il soit compris par les

ministres et par les mères de famille, et la partie 'mères' de cet objectif n'a pas été atteinte. Cependant, il s'agit d'un ensemble de propositions qui a été obtenu à un moment donné, à un certain point du processus – et nous sommes parvenus à nous mettre d'accord sur 169 cibles. » (Kőrösi, 2015)

Engagement 1 : Mettre en place un tableau de bord des ODD au niveau national

Que faut-il pour survienne la transformation censée être provoquée par les ODD ? Les objectifs de résultats finaux n'ont pas de capacité transformatrice *en substance* – ils nous indiquent simplement si oui ou non la transformation *s'est produite*. Dans sa lecture du rapport du GTO, Michael Jacobs identifie, à juste titre, un mélange de résultats et de moyens dans la liste des ODD⁶. Il met en évidence 12 objectifs d'état final définissant une « bonne société » (y compris un environnement durable) et 5 moyens ou stratégies pour les atteindre. Dans la même veine, les 169 cibles peuvent être réparties entre objectifs de base (comme éradiquer l'extrême pauvreté) et objectifs politiques plus vagues (comme mettre en œuvre des systèmes de protection sociale appropriés au niveau national). La proposition de Michael Jacobs consiste à privilégier les objectifs finaux aux objectifs de moyens, et les objectifs de base aux objectifs politiques, afin de satisfaire à l'épreuve de la cohérence et implicitement répondre au critère « M&M », considéré comme un gage de réussite. Le sens du commentaire de Michael Jacobs respecte pour l'essentiel la direction donnée par les OMD – conçus comme une liste de résultats finaux.

On pourrait cependant faire valoir que les objectifs devraient se concentrer sur les moyens plutôt que sur les fins, et/ou que les cibles devraient se focaliser sur des objectifs politiques, de manière à ce que les ODD recèlent une véritable capacité transformatrice. Cela implique de s'accorder sur les moteurs (*drivers*) du changement, et sur un agenda politique auquel tous les pays s'engageraient à adhérer pour que la transformation ait lieu.

Opposer les « moyens » aux « résultats » met en évidence deux conceptions différentes des ODD. La première est normative sur les moyens et fournit une liste de problèmes à résoudre. La deuxième est ambitieuse sur les résultats et préjuge que le fait de nommer les résultats permettra de provoquer l'action. Quelle que soit la conception qui nous semble la plus appropriée, une distinction approfondie serait bénéfique, et les pays doivent de

3. Laurence Tubiana (à paraître).

4. « La dignité pour tous d'ici 2030 », Rapport de synthèse du Secrétariat général sur le programme de développement durable pour l'après-2015. <http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportFRE.pdf>

5. Csaba Kőrösi (2015). « Négocier un avenir commun : ce que nous ont appris les Objectifs de développement durable », in Pachauri, Paugam, Ribera, Tubiana (eds) *Regards sur la Terre*, Armand Colin, Paris : 182-186.

6. Jacobs M. (2014). "The sustainable development goals and climate change: some thoughts on rationalization", New Climate Economy mimeo.

toute urgence mettre en place un tableau de bord des ODD faisant la différence entre moyens et fins et réduisant le nombre de cibles et d'indicateurs associés.

Engagement 2 : Préparer des contributions nationales appliquées à un tableau de bord d'ODD pertinents par pays (CN-eq)

Quelle que soit leur nature et leur nombre, les ODD doivent produire des résultats pratiques dans les trois dimensions du développement durable. « Les ODD devront porter le débat général à un niveau pratique, et (...) aborder de manière productive les questions clés pour lesquelles des progrès mesurables seraient opportuns », soulignaient début 2012 les gouvernements du Guatemala et de la Colombie dans leur proposition pour la création des ODD⁷. Par niveau pratique, on entend mesures, collecte, vérification et accessibilité des données, mais aussi des informations sur les mécanismes de causalité qui sous-tendent les échecs et les succès.

« Si nous prenons la mise en œuvre au sérieux, alors le gros du travail devra être fait de retour à la maison », rappelle Kőrösi, qui ajoute : « Même si l'Assemblée générale adopte le rapport du GTO avec ses objectifs et ses cibles, en veillant à ce que cela devienne un élément essentiel des futures négociations, cela en soi ne générera pas de mouvement de capitaux et de connaissances. Seuls des plans et projets nationaux et locaux peuvent réaliser cette redirection des fonds. Les banques et les institutions ne financeront pas les ODD ; les financements et autres moyens de mise en œuvre seront ciblés sur des projets concrets, réels. Sur cet aspect, il reste encore beaucoup de travail à faire. Les ODD sont en place, mais la plupart des pays ne disposent pas de plans nationaux et les projets font certainement défaut. ⁸» Entre les négociations mondiales au siège des Nations unies et les consultations directes des citoyens du monde par Internet avec des initiatives comme MyWorld, il reste un chaînon manquant, qui est le niveau national.

Une façon de favoriser l'appropriation nationale, et de combler ainsi le déficit de mise en œuvre du développement durable, serait de développer des scénarios de différentes trajectoires de développement possibles pour 2030 aux niveaux national et régional. Ces exercices prospectifs sont en cours dans certains pays dans les domaines

du changement climatique, de l'énergie et de l'agriculture⁹. Ils pourraient être généralisés à d'autres ODD¹⁰ et conduire à la formalisation de ce qui serait équivalent aux contributions nationales appliquées à un tableau de bord d'ODD pertinents par pays (CN-eq).

Engagement 3 : Consolider le plan national d'investissement dans le cadre des CN-eq

Qu'est-ce qui donnera au financement du développement (durable) une capacité transformatrice ? Les négociations sur le financement du développement (FdD) et du climat accordent une grande importance à la mobilisation de ressources nouvelles/supplémentaires pour combler les écarts avec les besoins estimés à un milliard de milliards de dollars pour atteindre les ODD – en supposant implicitement que la transformation sera initiée par « plus » d'argent, pour commencer. En plus d'une augmentation du financement privé, un certain nombre d'enjeux communs se dégagent des discussions sur le financement de la COP et du FfD, notamment la mobilisation des ressources nationales, les modalités efficaces de canalisation du financement, l'allocation aux PMA, et la mesure, la vérification et le suivi (MRV).

L'idée de co-bénéfices entre politiques climatiques et de développement constitue aujourd'hui un argument supplémentaire pour généraliser l'approche des contributions nationales aux ODD. Dans le cadre des CN-eq, des plans d'investissement de long terme doivent être consolidés au niveau national, les co-bénéfices climatiques du financement du développement clairement mesurés et recherchés par les institutions de financement, et l'ampleur des financements eux-mêmes augmentée.

Enfin, il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur l'accès au financement et la soutenabilité de ce dernier à long terme, et de définir en particulier qui paie *in fine* : le contribuable ou l'utilisateur ? Le contribuable du Nord ou du Sud ? L'utilisateur riche ou l'utilisateur pauvre ? Le financement des ODD à long terme est comparable à l'émission d'une dette pour laquelle les souscripteurs et le calendrier doivent être précisés dès le départ – sinon le financement ne sera pas *durable*, dans les deux sens du mot, environnemental et financier. ■

7. RIO+20: Objectifs de Développement Durable (ODD) *A Proposal from the Governments of Colombia and Guatemala*, mimeo, 2012.

8. Voir note 6.

9. Voir le projet Deep Decarbonization Pathways, <http://unsdsn.org/what-we-do/deep-decarbonization-pathways/>

10. Voir <http://unsdsn.org/news/2015/03/13/the-world-in-2050-pathways-towards-a-sustainable-future/>