

Bilan et conditions de succès de l'Agenda 2030 pour le développement durable

Elisabeth Hege, Damien Barchiche (Iddri)

Le monde n'est pas sur la bonne voie pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Quatre ans après l'adoption de l'Agenda 2030 pour le développement durable, les résultats sont insuffisants, en termes de mise en œuvre, voire préoccupants : pour certaines thématiques, parmi lesquelles les inégalités, le changement climatique et la biodiversité, le monde est même en recul.

L'Agenda 2030 reste pourtant un cadre de référence qui semble pertinent pour l'atteinte d'un développement durable qui bénéficie aussi aux plus vulnérables. Comment expliquer le retard pris dans la mise en œuvre ? Et quelles réponses y apporter ? De nouvelles solutions sont nécessaires pour répondre à ces tendances inquiétantes de manière cohérente.

L'Agenda 2030 a promis des solutions intégrées et des contributions de tous les pays et des différents acteurs. Grâce à ses objectifs et indicateurs concrets, il a également promis de rendre plus opérationnel le concept abstrait de développement durable. En présentant les différents enjeux actuels de manière intégrée et en introduisant des objectifs transformateurs tel que celui sur les modes de production et de consommation durables, il a promis un projet de transformation structurelle. C'est un programme ambitieux, et nécessaire.

Permet-il de changer les pratiques des différents acteurs ? Leurs approches de mise en œuvre sont-elles pertinentes ? Qu'est-ce que les ODD ont permis d'apporter dans les débats et décisions politiques au niveau des pays et de la communauté internationale ? Et quels sont les leviers possibles pour accélérer la mise en œuvre de l'Agenda 2030 ?

MESSAGES CLÉS

De plus en plus de références sont faites à l'Agenda 2030, mais celles-ci ne viennent que trop rarement questionner les pratiques et enclencher un projet transformateur.

D'ici 2030, les pays, en particulier, doivent accélérer, de même que les entreprises. Des expériences intéressantes existent, en particulier pour intégrer les ODD dans les processus budgétaires.

Il faut redonner une colonne vertébrale à l'Agenda 2030, développer une vision claire de ce qui contribue ou pas aux ODD, et éviter que les ODD soient victimes d'un jeu d'interprétation trop lâche dans lequel tout le monde pourrait s'intégrer sans s'interroger sur l'impact réel de ses actions sur l'ensemble de l'agenda.

Comme le souligne le *Rapport mondial sur le développement durable*, il faut mettre l'accent sur les co-bénéfices, mais aussi sur les arbitrages difficiles entre objectifs. Ces interactions sont encore insuffisamment prises en compte dans les stratégies de mise en œuvre des ODD.

Pour que l'Agenda 2030 devienne une véritable feuille de route globale, il faut sortir d'une forme de « consensus mou » et placer ce programme au cœur des débats, particulièrement lorsqu'ils sont complexes. Il doit permettre de débattre des politiques sectorielles, notamment commerciales, en s'interrogeant sur leurs impacts sur et contribution aux six transformations proposées par le *Rapport mondial sur le développement durable*. L'Agenda 2030 doit aider à la décision et éclairer les orientations et les arbitrages nécessaires à l'élaboration de trajectoires de développement durable et amener les acteurs à se demander si l'on peut faire autrement, et mieux.

1. OÙ EN EST-ON ?

Dans son rapport de progrès (Secrétaire général de Nations unies, 2019), le secrétaire général de l'ONU dresse un constat sans appel : le monde n'est pas sur la bonne voie pour atteindre les ODD. Certains ODD qui montraient des évolutions positives sur le long terme sont actuellement en recul. Pour la troisième année consécutive, la faim dans le monde augmente à nouveau. Le *Rapport mondial sur le développement durable* (Independent Group of Scientists – GSDR, 2019), rédigé par 15 scientifiques indépendants nommés en 2016, sonne également l'alerte quant au « succès limité » de la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Il identifie quatre tendances particulièrement inquiétantes : la montée des inégalités, le changement climatique, la perte de biodiversité et la quantité croissante de déchets provenant des activités humaines. Non seulement ces enjeux représentent des tendances difficiles à inverser, mais ils rendent également plus difficile la réalisation d'autres objectifs et cibles, parfois d'une manière qui se répercute sur l'ensemble de l'Agenda 2030.

2. COMPRENDRE LES PROMESSES DE L'AGENDA 2030

L'Agenda 2030 et les ODD ont souvent été présentés comme un « changement de paradigme », accueilli favorablement par plusieurs académiques et ONG qui mettent en avant son potentiel et ses promesses, même si d'autres (et parfois les mêmes) en soulignent également les risques éventuels.

Un agenda transformateur ?

Les ODD sont ainsi présentés comme un « projet transformateur » amenant, dans l'idéal, à « un changement systémique ». Dès 2016, certaines analyses (Koehler, 2016) montrent que les ODD pourraient être utilisés de manière plus « subversive » pour orienter les discours et les pratiques si suffisamment d'acteurs mettent en avant son contenu transformateur plutôt que son contenu consolidant le *business as usual*. Parallèlement, plusieurs auteurs soulignent que certains ODD s'inscrivent plus dans l'agenda de transformation que d'autres (par exemple les ODD sur le genre, la lutte contre les inégalités, ou la transformation des modes de production et de consommation).

Les ODD n'ont pas été conçus comme des cibles à atteindre de manière indépendante, mais comme un ensemble se soutenant mutuellement (Korosi, 2015) et s'inscrivant dans plusieurs grandes transformations (Independent Group of Scientists – GSDR, 2019). Dans ce contexte, atteindre l'Agenda 2030 dans son ensemble ne veut pas dire se contenter d'un multilatéralisme « mou » issu de Rio+20, qui évite les sujets conflictuels et l'engagement. C'est le dilemme des ODD, rejetés par les uns pour sa rupture trop radicale avec des approches précédentes et par les autres pour une rupture pas encore assez nette avec le modèle de développement prédominant.

Un agenda holistique ?

Le caractère indivisible des ODD est décrit comme l'innovation la plus « visible » de l'Agenda 2030 et constitue une opportunité de créer plus de synergies entre politiques sociales et environnementales, renforçant ainsi le poids de ces deux dimensions de la durabilité face à la dimension économique. Les ODD peuvent fournir un cadre de référence inédit aux gouvernements permettant de suivre et d'évaluer les politiques publiques, notamment budgétaires. Toutefois, cette intégration théorique se heurte à la réalité des systèmes de gouvernance nationaux, qui peinent à opérationnaliser une telle approche transversale et systémique. De fait, si l'indivisibilité des enjeux est soulignée dans les documents officiels adoptés à l'unanimité, les 17 ODD peuvent aisément être sélectionnés (processus dit de *cherry picking*) et traités en silos.

Agenda pour tous, agenda de personne ?

L'une des nouveautés des ODD par rapport aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD, période 2000-2015) est qu'ils s'appliquent à tous les pays, du Nord comme du Sud, développés comme en développement et moins avancés.

En outre, ils privilégient une approche *bottom up* (« par le bas ») qui donne aux pays la flexibilité de définir leur approche de mise en œuvre et qui, pour fonctionner, ne doit pas être lue comme une invitation à interpréter les promesses de l'Agenda 2030 pour les rendre compatibles avec les pratiques existantes sans remettre ces dernières en question. Les ODD doivent au contraire inciter chaque pays à dessiner sa propre trajectoire de transformation.

L'absence de « mode d'emploi » ne facilite néanmoins pas la mise en œuvre. L'idée était de préserver la souveraineté des pays et de ne pas être prescriptif sur les moyens, de s'en tenir aux résultats en laissant chaque pays choisir son chemin. Mais, en pratique, des obstacles et des formes de verrouillage apparaissent, analogues dans toutes les situations nationales, et que le GSDR résume en six transformations à débloquer (Independent group of scientists, 2019 : bien-être et capacités humains ; économie juste et soutenable ; systèmes alimentaires et nutrition : décarbonation de et accès à l'énergie, développement urbain et peri-urbain ; biens communs environnementaux).

L'Agenda 2030 appelle toutes les parties prenantes à contribuer, mais ne spécifie pas qui s'engage à quoi. Il définit des cibles et des indicateurs sans attribuer de responsabilité. L'adoption de cet agenda ambitieux n'a-t-elle été possible que parce qu'il n'engage personne et ne demande de concessions à personne en particulier ? Une autre question omise dans l'Agenda 2030 est celle des gagnants et des perdants de l'atteinte des ODD.

Quelle théorie du changement pour les ODD ? Une combinaison de plusieurs visions et instruments de changement

Les ODD fixent 17 objectifs, 169 cibles et une batterie de 230 indicateurs. La « gouvernance par objectifs » cherche à piloter l'action collective, dans le cadre d'une vision à moyen ou long terme, à travers la définition de priorités, la mobilisation d'acteurs capables de répondre dans la durée à ces priorités

et la formulation de cibles et de mesures de progrès (Young, 2017). Si ce cadre peut être lu comme une tentative de réponse à certaines limites des OMD, en évitant une approche et des mesures trop simplistes qui ne prennent pas suffisamment en compte la diversité des contextes et points de départ, le nombre important d'objectifs et d'indicateurs ainsi que la définition souvent assez floue des cibles font l'objet de critiques.

Si l'Agenda 2030 n'est pas formellement contraignant pour les gouvernements, son suivi par les Nations unies, les autres gouvernements et la société civile peut inciter un État à opérer des changements et à soutenir de nouvelles stratégies publiques, car sa performance peut être évaluée et comparée à d'autres États. Cette « pression par les pairs » peut s'avérer efficace si elle est accompagnée d'un cadre d'évaluation des performances commun, fondé sur des cibles et des indicateurs mesurables, et d'un « lieu » d'évaluation.

Le Forum politique de haut niveau (FPHN, *HLPF* en anglais, pour *High-Level Political Forum*) est ce lieu de cette évaluation, mais pour être efficace et crédible, l'indépendance de l'évaluation des progrès doit être assurée ; or, dans le cadre officiel du FPHN, cette évaluation est faite par les pays eux-mêmes.

L'utilisation du cadre statistique confine les ODD à un exercice de rapportage de chaque pays envers une instance onusienne, sans grande portée en matière de politique intérieure. Pourtant, les mécanismes de suivi des ODD pourraient leur conférer une réelle existence politique et en faire une opportunité de transformation des trajectoires de développement. Des pistes d'usage des ODD (Voituriez, 2013) devraient ainsi permettre de servir de base de construction de compromis et d'arbitrages politiques au sein des pays, rejetant l'idée trop simpliste des solutions « gagnant-gagnant », et faciliter l'émergence d'un régime d'expérimentation pluri-acteurs encourageant, stimulant et évaluant la réorientation des politiques d'investissements publiques et privées.

3. QUEL BILAN DES USAGES DES ODD ?¹

Ce que l'agenda 2030 a permis d'apporter

Les ODD ont donné une renaissance à la planification du développement, à la participation et aux stratégies de développement durable. Cette tendance peut être intéressante si elle est accompagnée d'une réflexion sur une transformation à long terme de la trajectoire de développement pour atteindre les promesses des ODD.

Les ODD sont également devenus une référence par rapport à laquelle les organisations internationales, les pays et de plus en plus d'entreprises se positionnent.

Des exemples d'usage concret des ODD dans les processus politiques existent, et plusieurs pays (Finlande, Mexique ou Slovénie) commencent à les utiliser par exemple comme un outil d'évaluation de leur budget national. Dans plus de vingt pays, les Cours des comptes s'intéressent à l'examen de la mise en œuvre des ODD, ce qui pourrait contribuer à renforcer la prise en compte des ODD dans l'agenda politique.

Les limites des approches actuelles

Pourtant les ODD ne viennent que trop rarement questionner les pratiques des acteurs qui les utilisent. Trop souvent, l'usage des ODD se limite encore à une simple référence sans action ou à un exercice de cartographie d'initiatives existantes à l'aune des ODD : de nombreuses stratégies ODD (publiques et privées) servent en partie à rationaliser l'ensemble des initiatives qui ont déjà été créées. Le même constat peut être fait au niveau des entreprises. L'Agenda 2030, qui reste un cadre difficile à opérationnaliser selon de nombreux pays et acteurs non-étatiques, n'a pas encore réussi à transformer le concept de développement durable en cadre d'action. Sa principale valeur ajoutée reste politique/symbolique mais, actuellement, il n'y a pas un, mais plusieurs narratifs concurrents et contradictoires sur les ODD dans les forums de suivi international ; un narratif à investir est celui d'une mondialisation juste et durable qui conteste *le business as usual*.

4. LES CONDITIONS D'UN SURSAUT D'ICI 2030

Trouver un véritable leadership

L'Agenda 2030 ne bénéficie pas aujourd'hui de figure de proue pour l'incarner et entraîner la mobilisation de l'ensemble des acteurs. Des pays particulièrement engagés devraient émerger un ou deux « champions » qui pourraient montrer d'exemple. L'Union européenne pourrait être ce champion si la nouvelle Commission s'empare réellement des ODD pour porter les enjeux de durabilité au plus haut niveau politique, en faire la stratégie de l'UE et renforcer son action extérieure et son alignement avec les ODD. Le leadership, c'est aussi réussir à faire émerger des illustrations et des exemples de bonnes pratiques dans lesquels différents acteurs se sont appropriés l'Agenda 2030 pour construire leur propre stratégie de développement durable.

Redonner une colonne vertébrale à l'Agenda 2030

L'Agenda 2030 souffre paradoxalement de l'ambition de ses promesses. Celles-ci pouvant parfois sembler trop illusoire ou inatteignables pour beaucoup d'acteurs, elles sont souvent oubliées ou mal comprises. On risque alors de se focaliser uniquement sur cette liste d'objectifs, et de se contenter d'une posture de sélection, qui consisterait à dire que l'on contribue à l'Agenda 2030 dès lors que l'on considère avoir un impact plus ou moins direct sur une seule des 169 cibles.

¹ Pour plus d'exemples, consultez l'étude : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/etude/premier-bilan-et-conditions-de-succes-de-lagenda-2030-pour-le>.

Pour que l'Agenda 2030 ne soit pas décrédibilisé, il faut éviter que les ODD soient victime d'un jeu d'interprétation trop lâche dans lequel tout le monde pourrait s'intégrer sans s'interroger sur l'impact réel de ses actions sur l'ensemble de l'agenda. Contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 revient à s'interroger sur son mode d'intervention, et se demander si l'on peut faire mieux, et autrement, afin de maximiser l'impact de son action en faveur de l'Agenda 2030, y compris si l'objectif de l'action en question ne vise qu'une seule cible. Cette approche, nécessaire, n'est pas sans difficultés méthodologiques pour les différents acteurs, qui ont tendance à se positionner dans un « narratif ODD » plutôt que dans une véritable action en faveur de leur mise en œuvre.

Pourtant, l'enjeu des ODD implique de trouver un équilibre entre leur promesse de flexibilité et celle d'un projet véritablement transformateur et éviter tout *SDGs washing*.

Pour que l'Agenda 2030 devienne vraiment la feuille de route globale, il est nécessaire de clarifier les chemins que l'on peut emprunter et les « sorties de routes » que l'on doit éviter. Les six transformations proposées par le GSDR ou les « limites planétaires » (Steffen, 2015) constituent des approches qui peuvent permettre d'identifier ces potentiels risques. Cela passera aussi par le développement de standards et le suivi des engagements volontaires pris par les États et les entreprises. Ces standards doivent assurer qu'un minimum d'ambition est respecté et qu'il y n'a au minimum pas d'impacts négatifs sur les cibles particulièrement à risque identifiées par le GSDR. Ignorer ces objectifs dans n'importe quel engagement en faveur des ODD rendra difficile la réalisation de l'Agenda 2030.

Les Nations unies ont un rôle fondamental à jouer pour structurer la colonne vertébrale dont l'Agenda 2030 a besoin et aider les pays et les acteurs à déterminer les actions qui contribuent, et surtout celles qui peuvent nuire à l'atteinte de l'Agenda 2030.

S'émanciper du cadre onusien

Enfin, pour être véritablement transformatif et efficace, l'Agenda 2030 doit s'immiscer concrètement dans les espaces de décisions qui ont un impact sur les ODD, y compris hors des Nations unies. Il doit apporter une forme d'intelligence collective pour aider à la décision et éclairer les orientations et les arbitrages nécessaires à l'élaboration de stratégies publiques et privées. Il doit être un cadre de référence structurant. Les récents accords commerciaux négociés ou en cours de négociations peuvent en être une illustration éclairante : fondés depuis plusieurs décennies sur une finalité d'accroissement des

échanges, ils achoppent désormais sur un nécessaire alignement avec les objectifs de développement durable (Agenda 2030, Accord de Paris sur le climat) et font apparaître des frictions diplomatiques (cf. accord EU-Mercosur) qui témoignent de visions opposées du développement des pays. La question aujourd'hui devrait être : comment faire du commerce un outil au service des ODD, pour tous les pays ?

5. CONCLUSION

L'Agenda 2030 en tant que projet de société durable pour le monde de demain est accepté par tous, mais ne peut se contenter de ce consensus superficiel quand ce qu'ils impliquent de facto est une transformation massive des modèles de développement à l'échelle du monde. L'heure n'est plus aux discours de surface, mais à l'opérationnalisation des transformations nécessaires.

L'Agenda 2030 doit s'imposer comme une feuille de route globale, utilisée par tous les acteurs, dans tous les champs du développement. En tant qu'outil d'aide à la décision pour questionner les co-bénéfices et impacts négatifs des politiques sectorielles, notamment commerciales, il doit partout contribuer à la définition et la mise en œuvre de trajectoires de développement durable.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019). *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, United Nations, New York.

Koehler, G. (2016). Assessing the SDGs from the standpoint of ecosocial policy: Using the SDGs subversively. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(2), 149–164.

Korosi, C. (2015). Négocier un avenir commun : ce que nous ont appris les Objectifs de développement durable. In : Paugam et al., *Construire un monde durable. Regards sur la terre 2015*.

Secrétaire général des Nations unies (2019). *2019 Édition spéciale : point sur les objectifs de développement durable*.

Steffen, W. et al. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), 1259855.

Voituriez, T. (2013). À quoi servent les objectifs de développement durable ? *Iddri Working Papers* (13/13).

Young, O. R. (2017). Conceptualization: Goal setting as a strategy for earth system governance. In: Norichika, K. and Biermann, F.: *Governing through goals: Sustainable Development Goals as governance innovation*, 31.

Citation : Hege, E., Barchiche, D. (2019). Bilan et conditions de succès de l'Agenda 2030 pour le développement durable, Iddri, *Décryptage* N°15/19.

Ce travail a bénéficié du soutien de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ainsi que 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-14-01.

CONTACT

elisabeth.hege@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four - 75006 Paris - France

WWW.IDDRI.ORG

[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)