

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

Elisabeth Hege, Damien Barchiche, Julien Rochette, Lucien Chabason, Pierre Barthélemy (Iddri)

Adopté le 25 septembre 2015, l'Agenda 2030 pour le développement durable fixe 17 Objectifs de développement durable (ODD) pour répondre aux défis communs des pays de la planète. Cet agenda était alors présenté comme un changement de paradigme, un projet transformateur et une feuille de route globale à décliner par tous les pays et l'ensemble des acteurs. Quatre ans plus tard, le rapport de progrès du secrétaire général de l'ONU et le *Rapport mondial sur le développement durable* présentent un bilan quantitatif alarmant sur le retard pris dans l'atteinte des ODD. Mais qu'en est-il du bilan qualitatif ?

Cette étude s'intéresse à l'appropriation et l'usage par les différents acteurs de l'Agenda 2030. A-t-il permis de changer les pratiques des gouvernements nationaux, des grandes organisations internationales, d'une communauté spécifique comme la communauté Océan, des entreprises ou encore des ONG ? 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 à l'international et au niveau des pays ? Et quels sont les leviers possibles pour accélérer la mise en œuvre de l'Agenda 2030 ?

MESSAGES CLÉS

4 ans après son adoption, de plus en plus de références sont faites à l'Agenda 2030 par les organisations internationales, les gouvernements, le secteur privé et les acteurs non étatiques, mais celles-ci ne viennent que trop rarement questionner les pratiques et enclencher un projet transformateur.

Les gouvernements ne se mobilisent pas assez pour mettre en œuvre l'Agenda 2030. D'ici 2030, il faut accélérer. 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 victime d'un jeu d'interprétation trop flou dans lequel tout le monde pourrait s'intégrer sans s'interroger sur l'impact réel de ses actions sur l'ensemble de l'agenda.

Pour que l'Agenda 2030 devienne une véritable feuille de route mondiale, il est temps de sortir d'une forme de « consensus mou » et de placer ce programme au cœur des débats, particulièrement lorsqu'ils sont difficiles et complexes. Il doit permettre de débattre des politiques sectorielles, notamment commerciales, en s'interrogeant sur leurs impacts sur l'ensemble des ODD. Il 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. Les six transformations proposées par le *Rapport mondial sur le développement durable* constituent une approche utile pour ces discussions.

Le Forum politique de haut niveau devrait être un espace de dialogue et d'orientation pour accompagner et développer des mécanismes pour gérer les frictions et conflits entre ODD et permettre de véritables échanges entre acteurs sur les choix stratégiques qui doivent être pris. Ce forum doit être plus clair sur ce qui contribue ou pas au projet transformateur des ODD et assurer une évaluation de l'efficacité des actions présentées en revue.

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

Elisabeth Hege, Damien Barchiche, Julien Rochette, Lucien Chabason, Pierre Barthélemy (Iddri)

1. RETOUR SUR L'ÉMERGENCE DES ODD	5
1.1. Le contexte	5
1.2. Les promesses des ODD	6
1.3. Quelle théorie du changement pour les ODD ? Une combinaison de plusieurs visions	8
2. LES ODD SONT ILS DEVENUS UNE FEUILLE DE ROUTE INTERNATIONALE ?	11
2.1. L'Agenda 2030, une nouvelle référence internationale ?	1
2.2. L'exemple de l'ODD 14 sur les océans	13
2.3. L'apprentissage collectif : quelle valeur ajoutée pour le Forum politique de haut niveau ?	13
3. QUEL BILAN POLITIQUE DES ODD AU NIVEAU DOMESTIQUE ?	16
3.1. Des dynamiques régionales intéressantes : zoom sur trois régions	16
3.2. Qu'est-ce que les ODD ont permis d'apporter au niveau des pays ?	19
3.3. Que fait le secteur privé ?	22
3.4. Que font les ONG ?	23
4. 2020-2030 : LES CONDITIONS D'UN SURSAUT	25
4.1. Où en est-on ?	25
4.2. Trouver un véritable leadership	25
4.3. Redonner une colonne vertébrale à l'Agenda 2030	26
4.4. S'émanciper du cadre onusien	27
4.5. L'enjeu du financement de l'Agenda 2030	27
5. CONCLUSION	28

1. RETOUR SUR L'ÉMERGENCE DES ODD

1.1. Le contexte

Les Objectifs de développement durable sont nés dans une période durant laquelle le sentiment d'urgence se dissociait de la tyrannie du court terme et le souci de la coopération prévalait sur l'expression unilatérale des intérêts les plus étroits. Si leur négociation fût parfois âpre, les ODD portent néanmoins l'affirmation de confiance qu'un socle d'ambitions universelles, une sorte d'ébauche d'un contrat social planétaire, pouvait voir le jour et recevoir l'assentiment des Nations unies. Au moins trois facteurs permettent d'expliquer pourquoi le pari que des ODD ambitieux, universels et intégrant les trois dimensions du développement durable verraient le jour fut le mieux partagé.

Le premier facteur est conjoncturel : pour l'essentiel, ce sont des femmes que l'on trouve à l'origine des ODD. Dans son histoire des ODD écrite depuis l'intérieur des négociations, Paula Caballero (Caballero, 2016) raconte comment, en octobre 2010, face à l'imminence de la conférence anniversaire des 20 ans du Sommet de la Terre de Rio (ou « Rio+20 ») qui allait se tenir en juin 2012, un groupe de diplomates colombiennes a eu l'idée des ODD, bientôt souscrite par d'autres diplomates guatémaltèques, puis péruviennes¹. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a financé l'équipe, qui a reçu le soutien d'Alicia Barcena (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, CEPAL). Grâce à leurs efforts de conviction durant plus d'un an,

¹ On peut citer ici leur nom : Paula Caballero, alors au ministère des Affaires étrangères de la Colombie, la vice-ministre Patti Londoño-Jaramillo, la ministre des Affaires étrangères de la Colombie María Angela Holguín, leurs homologues Jimena Leiva et Rita Mishan au Guatemala, Ye-Min Wu à Singapour. La première équipe se constitue autour de ce noyau, que rejoignent Alicia Lozano, Angela Rivera, Claudia Vasquez, Heidi Botero, Isabel Cavalier, Carolina Aguirre, et David Rodríguez, de la Mission colombienne à l'ONU.

les ODD ont intégré le « draft zero » de la déclaration finale de Rio+20 le 10 janvier 2012.

Les ODD se sont par ailleurs imposés à l'agenda de Rio+20 pour l'essentiel grâce à des diplomates de pays à revenu intermédiaire, ces pays du *missing middle* décrits par Kharas (2015), qui ont des problèmes à la fois de pays pauvres et de pays riches, sans les facilités d'accès aux guichets concessionnels dont jouissent les premiers, ni l'assiette fiscale et les capacités d'endettement bon marché qui restent l'apanage des seconds. La Colombie et le Guatemala ont réussi un « coup diplomatique » en inventant les ODD : on peut citer ici Paula Caballero, qui rappelle que le choix tactique fait par les diplomates du premier noyau de rédacteurs des ODD fut de convaincre le Brésil, pays à revenu intermédiaire et hôte de Rio+20, puis d'autres pays à revenu intermédiaire (en particulier latino-américains) et enfin, seulement, le G77 plus enclin à défendre un agenda « OMD+ » consistant à achever le travail entamé avec les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). « La Colombie est un pays du groupe G77+Chine qui aspire à rejoindre l'OCDE », écrit Paula Caballero, qui ajoute « Nous sommes des bridge builders » et précise « La Colombie n'est pas un grand pays. Mais elle a de grandes idées qui peuvent changer l'histoire du développement ». Le choix tactique de quelques pays à revenu intermédiaire est donc d'utiliser l'estrade offerte par l'ONU, et le concept de développement durable, pour accroître l'autorité et l'envergure de leur puissance *soft* dans les relations internationales.

Cependant, plus qu'un coup diplomatique, la Colombie et le Guatemala ont mis en lumière les défis jusque-là occultés du rattrapage économique et de l'émergence. À nouveaux défis, nouveaux besoins, et nouvelle expression : celle d'une « classe moyenne mondiale » aux aspirations d'aisance et de bien-vivre (*buen vivir*) qui ne se reconnaît pas dans l'agenda des OMD, et ne se satisfait guère plus du peu d'effets des engagements pris à Rio pris en matière d'environnement. Sur la ligne de crête séparant les OMD (définis pour la période 2000-2015) qu'il convenait d'achever et les traités et conventions environnementales onusiennes qu'il était urgent de voir s'incarner dans l'économie réelle afin de transformer « durablement », l'argument

fut d'utiliser une approche par objectifs, au motif que les OMD furent un demi-succès, et d'ajouter à ceux-ci les variables manquantes, couvrant les nouveaux besoins d'un monde aux richesses sans cesse accrues et injustement réparties. En cela, les ODD sont un pari, autant qu'une promesse : pari d'une heureuse naissance, et promesse que l'énoncé d'objectifs provoquerait cette action dont se furent inconséquemment déprises les grandes conférences de Stockholm (1972) et Rio (1992) avant eux, justifiant par là-même leur existence.

1.2. Les promesses des ODD

L'Agenda 2030 et les ODD ont souvent été présentés comme novateurs, comme un « changement de paradigme »². Caractérisé comme « avancée majeure » ou « tournant » inédit, l'agenda est bien accueilli par plusieurs académiques et ONG qui mettent en avant son potentiel et ses promesses. Mais d'autres chercheurs (et parfois les mêmes) en analysent également les risques éventuels.

Un agenda transformateur ?

Chercheurs et ONG soulignent d'abord que les ODD peuvent, en tout cas en partie, être lus comme un « projet transformateur » amenant, dans l'idéal, à « un changement systémique » (Koehler, 2016). Néanmoins, plusieurs auteurs reconnaissent que certains objectifs s'inscrivent plus dans l'agenda de transformation que d'autres. Parmi les objectifs ayant un fort potentiel transformateur, Bhattacharya, Khan, & Salma (2014) identifient les ODD 5 (égalité femmes-hommes), 10 (lutte contre les inégalités), 12 (transformation des modes de production et de consommation) et 16 (institutions, justice, paix). Koehler (2016) propose que les ODD pourraient être utilisés de manière « subversive » pour orienter les discours et les pratiques si suffisamment d'acteurs mettent en avant son contenu transformateur plutôt que son contenu consolidant la *business as usual*. En outre, comme le souligne Korösi (2015), les ODD n'ont pas été conçus comme des cibles à atteindre de manière indépendante, mais comme un ensemble se soutenant mutuellement. C'est cet aspect qui rend l'agenda 2030 transformatif, car aucune trajectoire de développement actuelle ne permet de les atteindre tous ensemble.

Plusieurs auteurs émettent des doutes quant au potentiel transformateur des ODD. Dès l'adoption du document « L'avenir que nous voulons » à Rio+20 (A/RE S/66/288), qui annonce la négociation des ODD, Bernstein (2013) note que les termes « intégration », « cohérence » et « mise en œuvre » évoquent la consolidation plutôt que la transformation ; tout en remarquant que l'objet de consolidation n'est pas clairement identifié. Il argumente par la suite que Rio+20 confirme l'émergence d'un multilatéralisme « mou », qui évite les sujets conflictuels et l'engagement (*commitment*). Plusieurs auteurs argumentent que les ODD consolident un modèle de

développement dépassé (Weber, 2017 ; Demaria/Kothari, 2017 ; Kallis, 2015). La place donnée à la croissance économique et aux acteurs symboles d'un modèle de développement néo-libéral, tels que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans l'Agenda 2030 fait l'objet de critiques (Weber, 2017). Alors que certains voient dans les ODD un équilibre entre enjeux environnementaux, sociaux et économiques ou encore une prise de conscience longuement attendue du lien entre bien-être des écosystèmes et bien-être humain (Martinez/Mueller, 2015), d'autres y voient une occasion ratée d'entamer un véritable changement structurel (Hickel, 2015). Au point que certains considèrent même que l'agenda consolide le statu quo et qu'il n'est pas seulement inadéquat pour répondre aux enjeux pressants de durabilité environnementale et sociale, mais dangereux. 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 cet agenda. Les attentes sont fortes, notamment quant à l'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. Ce caractère plus englobant des ODD par rapport aux OMD était attendu depuis longtemps par des communautés dont les enjeux étaient jusque-là moins pris en compte. C'est aussi ce qui rend les ODD plus riches conceptuellement selon Stevenson et Kanie (2016), et plus sophistiqués que ces prédécesseurs. Martinez & Mueller (2015) y voient une opportunité de mettre le bien-être humain et des écosystème au cœur des relations internationales. Le développement durable concerne des sujets transversaux (comme les inégalités ou la consommation durable), qui n'ont pas de ministère de tutelle propre ; l'ODD relatif à la santé est pour sa part lié à l'éducation (éducation sanitaire), l'environnement, l'eau (réduction des décès liés à la pollution de l'eau), les inégalités (couverture santé universelle) et les villes (sécurité des transports). Cette intégration se heurte à la réalité des systèmes de gouvernance nationaux, qui peinent à y répondre. En réponse à cet enjeu, les ODD peuvent fournir un cadre de référence aux gouvernements permettant de suivre et d'évaluer les politiques publiques à l'aune des trois dimensions du développement durable, ainsi que leurs interrelations. Ainsi, en terme d'*usage*, la transversalité des ODD appelle à la création de « nouveaux mécanismes de gouvernance ». Potentiellement, c'est aussi une opportunité de générer plus de connaissances actionnables sur les interconnexions entre les enjeux. Brown & Schaller (2019) y voient quant à eux un défi pour les ministères des Affaires étrangères de gérer les synergies et compromis dans la poursuite des ODD par tous les pays. En théorie, l'approche transversale des ODD offre de nombreuses opportunités d'innover en terme de gouvernance ; en pratique cependant, le risque existe de ne pas surmonter le défi d'opérationnaliser une telle approche systémique (Kanie *et al.*, 2017).

² Ont été analysés les articles parus depuis l'émergence de l'idée des ODD jusqu'à peu après leur adoption, période 2012-2016.

Plusieurs auteurs regrettent que les ODD n'aillent pas au bout d'un agenda réellement intégré. De fait, si l'intégration et l'indivisibilité des enjeux est soulignée dans les documents officiels adoptés à l'unanimité, les 17 ODD peuvent aisément être sélectionnés (*cherry picking*) et traités en silos.

Agenda de tous, agenda de personne ?

Une des nouveautés des ODD par rapport aux OMD est qu'ils s'appliquent à tous les pays. Selon Deacon (2016), les ODD pourraient être « la première politique sociale (et environnementale) vraiment globale ». Cette universalité constitue en effet l'une des manières de mieux prendre en compte la complexité et la dimension souvent planétaire des enjeux économiques, sociaux et environnementaux du *xxi^e* siècle (Kanie *et al.*, 2017). Quant à l'opérationnalisation de ce principe, on trouve peu d'attentes concrètes autour de cette idée, même si une discussion sur les effets de *spillovers*, à savoir les effets du modèle de développement d'un pays sur les possibilités des pays tiers d'atteindre les ODD, commence à se structurer (Sachs *et al.*, 2019a ; Kettunen *et al.*, 2018).

Par ailleurs, au cours des négociations des ODD, l'approche dite *one-size-fits-all* (« un modèle unique pour tout le monde ») a suscité des craintes (Kanie *et al.*, 2017), finalement levées dans la version finale de l'Agenda 2030, qui reconnaît que « Nous nous emploierons à mettre en œuvre le Programme dans nos pays respectifs et aux niveaux régional et mondial, en tenant compte des différences entre la situation, les capacités et le niveau de développement de chaque pays ainsi que des politiques et priorités nationales » (A/RES/70/1, §21). À l'image de l'Accord de Paris sur le climat adopté quelques semaines plus tard en décembre 2015, les ODD rompent ainsi avec une approche type *top down* (approche « par le haut », adoptée pour les OMD) pour privilégier une approche *bottom up* (« par le bas »). Toutefois, pour que cette approche fonctionne, elle 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 plutôt inciter chaque pays à dessiner sa propre trajectoire de transformation, utilisée par la suite dans le cadre multilatéral comme une base légitime de discussion entre pays. Prenons l'exemple de l'Indonésie, où l'exportation d'huile de palme sert à la réduction des inégalités, mais est aussi sous contrôle très fort pour assurer des conditions de durabilité environnementale et sociale à long terme, et une Europe qui cesse d'en importer pour que le système agro-alimentaire européen soit compatible avec les enjeux nutritionnels, climatiques et de biodiversité : comment envisager les formes de relations commerciales qui permettront à ces deux pays de mettre en œuvre leur trajectoire de développement ? Dans l'état actuel du débat sur le commerce, les ODD pourraient servir de langage commun pour instruire une telle discussion internationale.

L'Agenda 2030 n'engage pas que les pays signataires, mais appelle aussi toutes les parties prenantes à contribuer : « Tous les pays et toutes les parties prenantes agiront de concert

pour mettre en œuvre ce plan d'action », est-il indiqué dans le préambule et dans l'ODD 17 sur les partenariats. Cependant, l'Agenda 2030 ne spécifie pas qui s'engage à quoi, définit des cibles et des indicateurs sans attribuer de responsabilité. « *The universality of the SDGs means they are owned by no-one in particular. As things stand, the SDGs risk becoming rudderless, without anyone ensuring that their bold promises are delivered on* » écrit Brown & Schaller (2019). L'adoption d'un agenda aussi ambitieux n'a-t-elle été possible que parce qu'il n'engage personne et ne demande des concessions à personne en particulier ? À l'inverse, la notion de partenariat peut être considérée comme un pari de voir émerger de nouvelles coalitions d'action.

Une autre question omise dans l'Agenda 2030 est celle des gagnants et des perdants de l'atteinte des ODD. Salleh (2016) écrit en réaction à l'adoption des ODD que le concept de développement durable est aujourd'hui largement reconnu comme un oxymore. Selon Kallis (2015), le développement durable et son incarnation plus récente sous forme de croissance verte dépolitisent et empêchent de rendre visibles les antagonismes politiques entre différentes visions de l'avenir. En effet, comme le recommande Voituriez (2013), il convient de ne pas tomber dans une lecture « gagnant-gagnant-gagnant » des ODD, illusoire et peu utile. Les preuves de renforcement mutuel des trois dimensions du développement durable manquent, et le concept de développement durable doit encore faire ses preuves dans l'économie réelle. Ainsi, s'intéresser à l'économie politique des ODD impliquerait d'identifier non seulement les gagnants mais aussi les perdants d'un agenda de développement durable, comme pour toute transformation ; un aspect qui n'est pas développé dans le narratif des ODD.

Finalement, c'est le manque de mode d'emploi qui laisse beaucoup d'acteurs sur leur faim. Les ODD donnent une vision du monde en 2030, mais disent très peu sur les moyens d'y parvenir. La liste des moyens de mise en œuvre et le cadre d'indicateurs des ODD n'informent que très partiellement la définition de trajectoires de développement durable. Certes, l'ODD 17 et certaines cibles mentionnent des moyens de mise en œuvre, mais ne précisent pas qui s'engage à les mettre en place. Comparée aux OMD, cette liste de moyens de mise en œuvre est déjà une avancée, mais globalement la théorie du changement des ODD n'est pas claire³. 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 *Rapport global sur le développement durable* résume en six transformations à débloquent (Independent group of scientists, 2019 : éducation, genre et inégalités ; santé, bien-être et démographie ; décarbonation de l'énergie et industrie durable ; alimentation, terres, eau et océans durables ; villes et communautés durables ; révolution numérique pour le développement durable). Cela est vrai à la fois pour l'atteinte des différents

³ <https://oxfamblogs.org/fp2p/hello-sdgs-whats-your-theory-of-change/>.

objectifs et pour les manières de maximiser les synergies entre eux ou de résoudre les conflits. L'Agenda 2030 fixe des objectifs pour surmonter des défis globaux, mais ne s'adressent pas à leurs causes ni aux dynamiques de pouvoir (Koebler, 2016).

1.3. Quelle théorie du changement pour les ODD ? Une combinaison de plusieurs visions

De l'international au national

Pour comprendre la théorie de changement des ODD, il faut s'intéresser aux interactions entre institutions internationales et politiques domestiques. Quel impact les normes, règles et accords internationaux ont-ils sur les politiques domestiques ? Comment l'international influence-t-il le national ?

Les normes internationales peuvent avoir un impact sur les croyances et les valeurs de différents acteurs nationaux (Nye, 1987 ; Nadelmann, 1990 ; Duffield, 1992) et peuvent influencer des processus politiques domestiques à travers la standardisation de procédures bureaucratiques (Nye, 1987 ; Young, 1989). Cortell et Davis (1996) identifient deux chemins supplémentaires par lesquels les normes internationales peuvent entrer dans le débat politique national. Le premier est particulièrement adapté à la dimension *soft law* (« droit mou/souple ») des ODD. Dans ce scénario, des acteurs domestiques, publics ou privés peuvent se référer à un cadre international tel que les ODD pour faire avancer, justifier leur propre cause. Cela peut être renforcé par une mobilisation de plusieurs acteurs autour de cet agenda international pour revendiquer des actions domestiques, dans une logique de nouvelles « coalitions de cause » (Sabatier & Weible, 2007). Et de nouveaux principes internationaux peuvent avoir un effet « d'encapacitation » (*empowerment*) de certains groupes (scientifiques, ONG, administrations publiques, peuples autochtones ou encore entreprises) au niveau national (Haas, 1980). Le second chemin identifié par Cortell et Davis (1996) est la traduction d'un cadre international en législation nationale. Or l'Agenda 2030 semble plutôt enclin à s'adapter aux législations nationales que l'inverse (cf. §63 de l'Agenda 2030, cibles 16.10 et 5.a par exemple). Mais il n'est pas exclu, et l'agenda l'encourage explicitement, « d'élaborer dans les meilleurs délais des initiatives nationales ambitieuses dans l'optique de la mise en œuvre globale du Programme. Celles-ci peuvent appuyer le passage aux objectifs de développement durable et mettre à profit les instruments de planification existants, tels que les stratégies de développement national et de développement durable, selon le cas » (A/RES/70/1, §78).

Tous ces scénarios dépendent des intérêts d'acteurs étatiques et non-étatiques dans un processus donné. Si des acteurs y voient un intérêt propre, ils peuvent s'approprier cet agenda. Un cadre international ne trouvera son chemin dans un processus politique national que dans la mesure où il est pertinent pour ce processus et dans la mesure où les structures institutionnelles le permettent (Cortell & Davis, 1996). Une question centrale est donc : les structures institutionnelles existantes permettent-elles que des acteurs non-étatiques mettent

à l'ordre du jour un agenda international dans le débat politique si les acteurs étatiques ne s'en saisissent pas ? Dans ce genre de cas, l'agenda international peut au moins influencer le cours du débat politique même s'il n'a pas forcément un effet direct sur les politiques publiques.

Les ODD peuvent également être lus comme une liste de biens communs, que les pays pourraient avoir intérêt à gérer, en coopération et en établissant des arrangements institutionnels qui structurent et font converger les comportements et attentes (Stein, 1982). Le Forum politique de haut niveau (FPHN) et d'autres rendez-vous réguliers liés au suivi de l'Agenda 2030 pourraient constituer des moments et des enceintes de structuration des attentes à l'horizon 2030. La mise en œuvre des ODD peut être une occasion de générer plus de connaissances et d'expertise et de produire un apprentissage collectif, chacun apprenant des efforts et des solutions imaginées dans un autre pays. On saura si les ODD ont effectivement permis de générer des nouvelles connaissances et d'enclencher des processus d'apprentissage si les acteurs adoptent des nouveaux codes de comportement (Haas, 1980), et si certains de ces comportements deviennent la norme ou sont au contraire écartés.

La gouvernance par objectifs

Les ODD fixent 17 objectifs, 169 cibles et une batterie de plus de 230 indicateurs. Formuler des objectifs et des indicateurs relève d'une stratégie distincte de gouvernance : la « gouvernance par objectifs », qui 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 à ces priorités, et la formulation de cibles et de mesures de progrès (Young, 2017). Le pari étant que ces priorités et mesures permettent de focaliser l'attention et d'influencer l'allocation des ressources de différents acteurs. Cela nécessite de bien définir ces priorités, dans l'idéal en formulant un nombre restreint d'objectifs à atteindre dans un horizon donné. Une fois ces objectifs établis, on entre dans la phase de campagne, pendant laquelle on cherche à les faire connaître et à convaincre des acteurs d'allouer des ressources pour leur réalisation. Au cours de cette phase, les instruments de mesure servent à évaluer les progrès accomplis, et permettent de convoquer des rendez-vous réguliers de suivi, qui ont aussi pour objectif de motiver les parties prenantes et de « générer de l'enthousiasme » (Young, 2017). C'est cet effet qu'on porte généralement au crédit des OMD dans l'agenda de l'aide au développement.

Greene (2015) s'est interrogé sur la théorie du changement (très faible, voire inexistante selon lui) des ODD et sur les domaines que leurs architectes des ODD ont cherché à influencer. Il en identifie quatre : les budgets et politiques publiques des pays en développement ; les normes sociales plus larges sur les droits et devoirs des gouvernements et d'autres acteurs ; le volume de l'aide publique au développement et ses priorités ; les budgets et politiques publiques des pays développés. Son pronostic est le suivant : les ODD auront probablement une influence sur les deux premières et très peu sur les deux derniers.

Pour que la gouvernance par objectifs ait des chances d'aboutir, surtout dans un contexte multilatéral impliquant nécessairement un processus de négociation, de recherche de consensus, certains écueils sont à éviter selon Young (2017). Il faut dans un premier temps écarter le risque d'aboutir à une liste de priorités trop longue, risque d'autant plus présent que le nombre d'acteurs impliqués est important et que leurs intérêts divergent. Dans un tel scénario, le risque existe également d'aboutir à des objectifs incompatibles ou contradictoires. Puis, s'agissant d'objectifs négociés collectivement, ils peuvent être formulés de manière trop vague et difficiles à opérationnaliser. Devarajan, Miller and Swanson (2002) définissent des caractéristiques d'objectifs utiles : « *pour que les objectifs soient utiles, ils doivent être bien définis et mesurables; les objectifs doivent être approuvés par ceux qui élaborent les stratégies et s'approprient les ressources pour les poursuivre; et ils doivent être réalisables dans un scénario plausible.* »

Les ODD n'ont évité aucun de ces écueils, et constituent une stratégie de gouvernance par objectifs imparfaitement conçue, et semée d'embûches : la liste des ODD est trop longue, ils ne vont pas nécessairement générer des actions utiles telles que décrites par Young (2017), et la stratégie de gouvernance associée aux ODD semble insuffisamment connectée avec des processus existants dédiés à des problèmes définis et qui utilisent des stratégies plus normatives/réglementaires.

Parallèlement, la gouvernance par objectifs a ses limites, et certaines caractéristiques des ODD peuvent être lues comme une tentative de réponse à ces limites et plus spécifiquement aux OMD, pourtant moins complexes et plus restreints en nombre. La gouvernance par objectifs tend à favoriser des objectifs faciles à communiquer, parfois au prix d'une approche trop simpliste, et peut accorder trop d'importance à des variables de progrès facilement mesurables, négligeant des enjeux plus complexes mais peut-être plus importants (par ex. PIB *versus* bien-être) (Young, 2017). Billé, Le Duc et Mermet (2010) notent pour leur part la tendance à privilégier la formulation d'objectifs par rapport à l'élaboration d'un plan précis de mise en œuvre. Et Young (2017) parle du danger de la complaisance : parfois, les objectifs ne suffisent pas, ne sont que le début pour ouvrir la voie à des approches plus réglementaires. Il faut s'assurer que la formulation d'objectifs non contraignants n'est pas une distraction, une sortie facile pour traiter des enjeux difficiles. En outre, la gouvernance par objectifs a tendance à oublier le contexte et les facteurs externes qui peuvent impacter l'atteinte des objectifs, tels que la géopolitique ou les politiques macro-économiques. En outre, gouverner par objectifs est une stratégie originaire du secteur privé, et l'on peut interroger sa capacité d'adaptation au secteur public et surtout à un public aussi diffus et un contexte aussi complexe que la communauté internationale (Billé, Le Duc, & Mermet, 2010) ; notamment, la question de la responsabilité de la mise en œuvre des objectifs y est beaucoup moins claire que dans le contexte d'une entreprise privée.

Les ODD sont une réponse à un certain nombre de préoccupations, dont certaines ont été suscitées par l'approche spécifique des OMD : une première préoccupation étant de

ne pas suivre une approche et des mesures trop simplistes qui ne prennent pas suffisamment en compte la diversité des contextes et points de départ. L'appropriation par les pays (*country ownership*), la désagrégation des données et l'appel à définir des cibles et cadres de mesure nationalement et localement adaptés constituent autant d'éléments de réponse présents dans l'Agenda 2030.

Chaque pays a le choix des modalités de mise en œuvre et de suivi des ODD dans son contexte national. Cette flexibilité a sans doute contribué à l'adoption d'un cadre aussi ambitieux que les ODD par tous les pays membres des Nations unies mais, notamment dans la superposition de différents cadres d'indicateurs (locaux, nationaux, globaux), rend difficile l'évaluation des progrès. De même, le nombre important d'objectifs et d'indicateurs ainsi que la définition souvent assez floue des cibles font l'objet de critiques. Les ODD sont un instrument hybride, inscrit dans l'approche de gouvernance par objectifs des OMD tout en voulant la dépasser cette approche. Or, envisagés comme les OMD, les ODD par leur exhaustivité risquent de plonger les États dans des exercices bureaucratiques (Easterly, 2015) très lourds et quasi impossibles. Si on applique les mêmes attentes aux ODD qu'aux OMD, à savoir un focus sur des priorités précises qui permettent de sensibiliser leaders politiques et philanthropes aux enjeux de développement socio-économique et de mobiliser et canaliser les ressources vers ces priorités (Solberg, 2015), elles ne peuvent qu'être déçues. Dans ce contexte, le risque existe d'un manque d'adhésion du public⁴ et de soutien politique.

Néanmoins, la stratégie de gouvernance par objectifs peut être efficace, particulièrement si la mobilisation des acteurs dans la durée est assurée. Cela nécessite de faire campagne pour la réalisation de ces objectifs, de créer des coalitions d'acteurs motivés et motivants qui peuvent en entraîner d'autres. D'autres facteurs peuvent nourrir cette mobilisation (Young, 2017) :

- rendre les objectifs publics, de manière parlante ;
- établir des comparaisons bien définies ainsi que des échéances claires ;
- lancer un mouvement d'adhésion au sein de la société civile et des médias, de manière à faire pression sur la redevabilité des acteurs et sur le besoin de résultats ;
- intégrer le rôle pionnier d'entreprises progressistes (Greene, 2015) ;
- mettre en valeur la revue et la pression par les pairs.

La pression par les pairs

Les ODD peuvent soutenir de nouvelles stratégies publiques d'abord à travers la pression exercée par les pairs, c'est-à-dire les autres gouvernements, et par la société civile. Si la résolution adoptée en septembre 2015 ne constitue pas un acte juridiquement contraignant pour les gouvernements, dans le sens

⁴ <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jan/19/sustainable-development-goals-united-nations>.

où aucune sanction ni mesures obligatoires ne sont prévues, l'hypothèse est que le suivi des ODD par les Nations unies, les autres gouvernements, mais aussi la société civile, incitera un État à opérer des changements, car sa performance peut être évaluée et comparée à d'autres États. Cette pression peut en théorie s'avérer efficace lorsqu'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 : dans le cadre de l'Agenda 2030, le Forum politique de haut niveau (FPHN, *HLPF* en anglais, pour *High-Level Political Forum*) est le lieu de cette évaluation. C'est dans ce forum que sont discutés chaque année les progrès réalisés ou non par les gouvernements, sous l'œil attentif de la société civile. Parallèlement au FPHN, chaque pays est invité à mettre en place un processus de mise en œuvre des ODD au niveau national, où la société civile locale peut également mettre la pression sur les États pour que des actions soient entreprises, suivre les progrès réalisés et les comparer à ceux d'autres pays. L'universalité de cet engagement fait des ODD un outil d'apprentissage collectif. Dans le cadre du FPHN, comme dans toutes les instances internationales qui s'emparent des ODD, les pays sont invités à échanger entre eux et avec la société civile sur leurs stratégies, leurs actions, afin d'identifier les bonnes pratiques, les problématiques communes, les possibles coopérations sur des politiques globales telles que la finance, la fiscalité ou le commerce international. Breakspear (2012) a mis en évidence que les échanges entre décideurs politiques et experts sur les stratégies des pays leaders dans un domaine et les comparaisons internationales peuvent inciter d'autres pays à se réformer, surtout si les pays ont des caractéristiques socio-économiques proches. L'effet vertueux fonctionne d'autant mieux que les indicateurs utilisés sont reconnus comme légitimes par les acteurs, qu'il existe des mécanismes de suivi et de rapportage – prévus dans l'Agenda 2030 – et que les résultats des exercices d'évaluation sont médiatisés (Mc Gee, 2010). L'indépendance de l'évaluation des progrès est également un facteur important dans la réussite de l'exercice, mais cette indépendance n'est pour l'instant pas assurée dans le cadre officiel du FPHN car les pays présentent eux-mêmes l'état d'avancement de l'Agenda 2030 dans leur pays. Des initiatives de *think tanks* et de la société civile portant sur une thématique ou sur l'ensemble des ODD existent pourtant. La fondation Bertelsmann et le Sustainable Development Solutions Network (SDSN) publient chaque année un *SDG index* établissant un classement des pays sur la base d'une comparaison statistique⁵. Une évaluation indépendante peut également s'organiser de manière volontaire au niveau national, comme c'est le cas en Allemagne et en Finlande (Niestroy *et al.*, 2019), avec pour objectif principal de révéler les obstacles à la mise en œuvre et les possibles leviers d'action. Selon Bernstein (2012), le FPHN pourrait s'avérer effectivement utile s'il devient une plateforme de leadership de haut

niveau et de soutien aux partenariats et activités transformatives impliquant société civile et secteur privé.

Deux scénarios se profilent quant à l'utilisation du cadre statistique et des mécanismes de suivi des ODD : le premier donne aux ODD une existence statistique en les confinant à un exercice de rapportage de chaque pays envers une instance onusienne, sans grande portée en matière de politique intérieure. Le second confère une réelle existence politique à l'Agenda 2030 en en faisant une opportunité de transformation des trajectoires de développement. Pour que ce potentiel prenne effet, Voituriez (2013) identifie plusieurs pistes d'usage des ODD qui devraient permettre de :

1) servir de base de construction de compromis et d'arbitrages politiques au sein des pays, rejetant l'idée trop simpliste des solutions « gagnant-gagnant » ;

2) faciliter l'émergence d'un régime d'expérimentation pluri-acteurs encourageant, stimulant et évaluant la réorientation des politiques d'investissements publiques et privées.

Qu'attendre des ODD ?

Malgré les limites dans l'aboutissement de ses principes fondateurs (ses promesses) et une théorie de changement partielle, composée d'une hybridation de plusieurs théories d'action, comme tout résultat d'une négociation politique, l'Agenda 2030 a-t-il une utilité ? Le cas échéant, laquelle ? Que permet-il de débloquer ? Quel genre d'actions encourage-t-il et par qui ? À quelles conditions ? Quels positions/comportements les ODD permettent-ils de ne plus tolérer ?

Après quatre ans de mise en œuvre, le rapport de progrès du secrétaire générale de l'ONU de l'année 2019 (SG, 2019) et l'édition 2019 du *Rapport mondial sur le développement durable* (GSDR, 2019) s'accordent sur le constat suivant : le monde n'est pas en voie d'atteindre les ODD. S'il est trop tôt pour dire si la tendance non durable de nombreux indicateurs pourra être inversée (les efforts concrets de mise en œuvre peuvent mettre plusieurs années à porter leurs fruits), on peut néanmoins tenter d'évaluer ce que les ODD ont permis d'atteindre depuis leur adoption. Cette analyse est l'objet des deux sections suivantes, d'abord pour les organisations internationales puis pour les pays et d'autres acteurs tel que les entreprises et les ONG.

⁵ <https://sdgindex.org/>.

2. LES ODD SONT ILS DEVENUS UNE FEUILLE DE ROUTE INTERNATIONALE ?

Le préambule de l'Agenda 2030 est explicite : cet agenda est « un plan d'action pour l'humanité, la planète et la prospérité » et « tous les pays et toutes les parties prenantes agiront de concert pour mettre en œuvre ce plan d'action ». De fait, il est censé s'imposer à tous. Comment les différents acteurs et institutions internationales se sont-ils emparés de ce nouvel agenda global ? Fait-il vraiment évoluer leurs orientations, leurs pratiques et leurs modes d'actions ?

2.1. L'Agenda 2030, une nouvelle référence internationale ?

Le G20 et Le G7

L'appropriation par le G7 (ou G8) et le G20, des « clubs oligarchiques » comme les qualifie Bertrand Badie (2011), de l'Agenda 2030 est particulièrement instructive en matière de crédibilité et de légitimité de cet agenda universel censé constituer un nouveau cadre international et universel.

Surfant sur la dynamique du Sommet des Nations unies pour le développement durable de New York, quelques semaines après l'adoption de l'Agenda 2030, le Sommet du G20 adopte une déclaration des leaders à Antalya (Turquie) dans laquelle les membres du G20 reconnaissent explicitement le caractère transformatif, universel et ambitieux de l'Agenda 2030 (et de l'Agenda pour l'action d'Addis Abeba pour le financement du développement durable). Le G20 s'engage même dès 2015 également à développer un plan d'action pour aligner davantage ses travaux sur l'Agenda 2030. En 2016, le G20 adopte à Hangzhou (Chine) un plan d'action pour l'Agenda 2030 qui doit se concentrer sur la valeur ajoutée du G20 présenté comme un forum global pour la coopération économique, et qui entend mettre le développement durable au cœur de son action. Ce plan d'action n'est cependant pas véritablement transformatif : même si l'ensemble des promesses annoncées de l'Agenda 2030 y figurent, il vient plutôt appuyer les actions sectorielles déjà développées par le G20 en les reliant aux ODD correspondants. En 2017, le G20 sous présidence allemande a actualisé ce plan d'action. Depuis 2015, toutes les déclarations du G20 reprennent clairement la mention de l'Agenda 2030 en soulignant le rôle important du G20 pour l'atteinte de cet agenda.

Le G7 de Ise-Shima (Japon) en 2016 consacre pour sa part une section entière de sa déclaration finale à l'Agenda 2030 pour le développement durable, dans la partie portant sur le développement et la coopération internationale. Le G7 reprend les principaux éléments de langage de l'Agenda 2030 et souligne son engagement à appuyer les efforts des pays en développement dans sa mise en œuvre, avec une attention particulière portée à la dignité des populations vulnérables et à la promotion de la sécurité humaine. En tant qu'enceinte ayant régulièrement traité du financement du développement, et en particulier de

l'aide publique au développement, le G7 souligne explicitement l'importance de la mise en œuvre de l'agenda d'Addis Abeba qui constitue pour le G7 « une partie intégrale » de l'Agenda 2030. Cette déclaration place également les défis auxquels l'Afrique fait face au centre de l'atteinte des ODD, tout en reconnaissant que la sécurité, le développement, le changement climatique et l'égalité de genre sont interdépendants et essentiels pour assurer la prospérité et la paix de l'Afrique. En 2017 et 2018, respectivement à Taormine (Italie) et Charlevoix (Canada), le G7 a continué de faire référence à l'Agenda 2030, mais de façon beaucoup plus succincte et sans que cela donne véritablement une impulsion nouvelle ou différente aux discussions et initiatives qui ont été lancées dans son cadre.

Les institutions financières et économiques internationales

À la suite de l'adoption de l'Agenda 2030, même les organisations internationales n'appartenant pas formellement au système des Nations unies ont dû se positionner par rapport à ce nouveau programme de développement.

La Banque mondiale, principale organisation internationale finançant le développement à travers le monde, a été impliquée dans les discussions dès le début du processus relatif aux ODD. L'institution souhaitait éviter de répéter les erreurs commises dans le cadre des OMD pour lesquels elle avait mis près de cinq ans à rattraper et soutenir la mise en œuvre. Jim Kim, le président d'alors de la Banque mondiale, a ainsi reçu dès les assemblées de printemps (*spring meetings*) de 2014 un mandat de son comité de développement pour « collaborer étroitement avec le système des Nations unies à la définition des Objectifs du Millénaire pour le développement au-delà de 2015 »⁶. Un envoyé spécial en charge des discussions pour les ODD (Mahmoud Mohieldin, désormais vice-président chargé de l'Agenda 2030 et des relations avec les Nations unies) a été nommé, avec pour mission de jouer un rôle actif dans l'élaboration de l'agenda et en particulier dans les discussions sur son financement de l'agenda. Puis la Banque mondiale a aligné les cibles et indicateurs des ODD sur ses propres cadres de résultats, y compris les cartes de performance et le système de mesure des résultats de son Association internationale de développement (IDA). Depuis juillet 2017, la Banque a intégré les ODD dans la planification et le suivi des activités du groupe et dans les rapports annuels de toutes les régions, ainsi que dans les processus institutionnels et stratégiques essentiels qui éclairent l'engagement des pays par le biais des différentes institutions du groupe Banque mondiale. Et depuis 2017, la Banque mondiale présente chaque année ses efforts menés dans plus de 170 pays pour atteindre les ODD à travers son *Atlas ODD*. En outre, un nouveau Fonds de partenariat du Groupe Banque mondiale pour les ODD a été lancé, soutenu par la Suède et la Corée du Sud, afin d'aider à répondre « au besoin croissant de partenariats solides et de moyens de mise

⁶ https://www.devcommittee.org/sites/www.devcommittee.org/files/download/Communiqués/Communiqué%28E%29V2_Final.pdf

en œuvre pour les objectifs mondiaux en finançant des initiatives catalytiques qui renforcent la mise en œuvre des ODD ».

Si le Fonds monétaire international (FMI) a participé aux négociations ODD, leur adoption ne semble pas avoir particulièrement modifié ses pratiques ni ses modes d'intervention, l'institution se contentant d'expliquer dans une publication comment il aide ses membres à mettre en œuvre l'Agenda 2030 dans les domaines relevant de son mandat, à savoir la stabilité financière et une croissance économique durable et inclusive. Dès 2015, Le conseil d'administration du FMI a reconnu que la principale contribution que le FMI pouvait apporter à la réalisation de l'Agenda 2030 consistait à remplir sa mission de maintien de la stabilité macroéconomique et financière aux niveaux mondial et national. Et avait également précisé qu'il existait plusieurs domaines dans lesquels une expansion ciblée de l'engagement politique et de l'assistance technique du Fonds pourrait aider les pays « à accélérer le développement durable ». Le FMI s'est ainsi engagé à accroître son soutien, principalement aux pays en développement, dans plusieurs domaines, notamment : (i) le renforcement des systèmes fiscaux nationaux ; (ii) les questions d'infrastructures ; (iii) la promotion de l'inclusion économique ; (iv) le développement des marchés financiers intérieurs ; (v) l'engagement accru dans les États fragiles et touchés par un conflit ; (vi) l'amélioration des statistiques économiques ; (vii) l'élargissement du filet de sécurité financière pour les pays en développement ; et (viii) les aspects macroéconomiques du changement climatique. Depuis 2015, d'autres initiatives ont été mises en place, notamment la définition de méthodes permettant de quantifier les coûts budgétaires liés à la réalisation des ODD et le renforcement de la participation du FMI à la lutte contre la vulnérabilité à la corruption. Au vu de ces documents, il semble difficile d'affirmer que l'Agenda 2030 a eu un effet sur les activités du FMI, même si l'Agenda 2030 apparaît clairement comme un cadre vis-à-vis duquel le Fonds doit positionner son action.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour sa part, n'a pas véritablement intégré l'Agenda 2030 comme un nouveau cadre international dans lequel devait s'inscrire son action, mais tente de démontrer que son action contribue directement à l'Agenda 2030 : « *En développant et en mettant en œuvre des réformes commerciales favorables à la croissance et au développement, et en continuant à favoriser des relations commerciales stables, prévisibles et équitables dans le monde entier, l'OMC joue un rôle important dans la réalisation des objectifs de développement durable, tout comme elle le faisait avec les Objectifs du Millénaire pour le développement auparavant*⁷. »

Paradoxalement, l'organisation internationale qui semble s'être le plus approprié l'Agenda 2030 est l'OCDE, soit une organisation internationale qui ne compte « que » 36 pays membres, dont aucun sur le continent africain. Pourtant, l'OCDE semble s'être saisie de ce nouveau cadre international pour repenser ses activités en utilisant le large éventail de données, d'outils

politiques et plateformes de dialogue dont elle dispose pour appuyer « les pays qui élaborent des stratégies nationales pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 ». L'OCDE entend adapter son expertise en appliquant « une perspective ODD » à ses travaux multidisciplinaires et sectoriels, et a adopté une réponse stratégique aux ODD sous la forme d'un plan d'action OCDE pour les ODD⁸. À travers ce document, l'OCDE souhaite contribuer au « *GPS dont la communauté internationale a besoin* » pour atteindre l'Agenda 2030. L'organisation tente d'aider les pays à identifier où ils se situent actuellement par rapport aux ODD, où ils devraient se situer, et à proposer « *des trajectoires durables basées sur des preuves* ». L'OCDE réaffirme son rôle en tant que « *principale source d'expertise, de données, de bonnes pratiques et de normes dans les domaines économique, social et environnemental de la politique publique* » qui sont pertinents pour les ODD, et souhaite encourager une « *course au sommet* » pour des politiques meilleures et plus cohérentes susceptibles de contribuer à la réalisation des ODD, grâce à l'utilisation d'approches propres à l'OCDE (par exemple, examens par les pairs et apprentissage, suivi et rapports statistiques, dialogue sur les politiques, législation non contraignante). Dans cette logique, l'OCDE a développé, parfois de façon non coordonnée, de nombreux travaux mettant l'Agenda 2030 au cœur de ses analyses, notamment sur la situation des pays de l'OCDE vis-à-vis des objectifs à atteindre⁹. Ces orientations sont particulièrement intéressantes venant d'une organisation positionnée au cœur de l'alignement des politiques publiques sur une forme de libéralisme appuyé sur la théorie économique. Constituent-elles pour autant un véritable changement de paradigme pour l'organisation ? Ses différents outils et mécanismes d'évaluation, en particulier l'évaluation par les pairs, pourront-ils effectivement servir d'exemple ou de modèle à d'autres enceintes ? À cet égard, il faut noter le lancement par l'OCDE, conjointement avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le 25 septembre 2019, d'un réseau (*hub*) mondial sur la gouvernance pour les ODD afin de faciliter un soutien ciblé aux pays dans la mise en œuvre.

La Belt Road Initiative (BRI) doit également être mentionnée, qui place l'Agenda 2030 au cœur du projet de « mondialisation 2.0 » porté par la Chine. Des questionnements subsistent néanmoins quant à l'utilisation des principes et objectifs de cet agenda dans ce cadre¹⁰.

Les Nations unies

L'Agenda 2030 est avant tout le fruit du système des Nations unies, qui ne sont pourtant véritablement restructurées pour

⁷ https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/sdgs_e/sdgs_e.htm

⁸ Better Policies for 2030 An OECD Action Plan on the Sustainable Development Goals, 2019 <http://www.oecd.org/dac/Better%20Policies%20for%202030.pdf>

⁹ Mesurer la distance à parcourir pour atteindre les cibles des ODD - 2019 <http://www.oecd.org/sdd/measuring-distance-to-the-sdg-targets-2019-a8caf3fa-en.htm>

¹⁰ <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/verdir-les-nouvelles-routes-de-la-soie-recents-progres>

appuyer sa mise en œuvre dans les pays, à l'initiative du secrétaire général Antonio Guterres, qu'à partir du 1^{er} janvier 2019. Au cœur de cette transformation, le nouveau système des coordonnateurs résidents place les pays au premier plan, afin de donner « naissance à une nouvelle génération d'équipes de pays dont l'action serait essentiellement dictée par le plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement, avec à sa tête un coordonnateur résident impartial, indépendant et aux moyens d'action renforcés »¹¹. Les coordonnateurs résidents, qui représentaient jusqu'à présent le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), se concentrent désormais à plein temps à la direction d'équipes de pays des Nations unies avec comme mission de renforcer la coordination en faveur de la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Dans ce cadre, le Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement a pour objectif de servir de pacte entre l'ONU et les pays autour de résultats collectifs. Il est évidemment trop tôt pour juger l'impact de cette réforme, mais les résultats au niveau des pays en constitueront le test décisif.

Par ailleurs, les entités de développement des Nations unies aux niveaux mondial et régional sont également en train d'être transformées pour répondre aux exigences de l'Agenda 2030. Afin de renforcer l'orientation stratégique et le contrôle des opérations sur le terrain, le secrétaire général a apporté des modifications au Groupe de développement durable des Nations unies (UNSDG), l'organe qui réunit les dirigeants des 40 entités des Nations unies qui soutiennent le développement durable sur le terrain. Au niveau régional, les commissions économiques et sociales régionales des Nations Unies sont renforcées pour répondre à des besoins régionaux spécifiques à mesure que les pays progressent dans la mise en œuvre des ODD. Les récents forum ODD organisés par la CEPALC ou CEA en Amérique latine et en Afrique attestent du rôle de plus en plus important que jouent ces commissions dans les dynamiques régionales en faveur de l'Agenda 2030.

2.2. L'exemple de l'ODD 14 sur les océans

L'ODD 14 (« Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ») engage notamment les nations à gérer et protéger durablement les écosystèmes marins et côtiers, à réduire au maximum l'acidification des océans et à lutter contre ses effets, à mettre un terme à la surpêche en interdisant notamment les subventions qui la favorisent, ou encore à préserver au moins 10 % des zones marines et côtières. Contrairement à d'autres objectifs de l'Agenda 2030, l'ODD 14 ne comporte pas de nouvelles obligations à destination des États, mais prend la forme d'un rappel d'engagements déjà pris par la communauté internationale à travers différents traités et déclarations. L'ODD Océans a ainsi vocation à établir une feuille de

route précise et une trajectoire de laquelle les États ne doivent pas s'écarter. Lors de son adoption en 2015, l'ODD Océans a créé un souffle politique et de nombreux acteurs ont alors fait de sa mise en œuvre un objectif majeur.

De nombreux pays, tout d'abord, ont profité de cette opportunité pour établir de nouveaux arrangements institutionnels : certains ont ainsi créé une *task force* multi-acteurs destinée à coordonner l'application de l'ODD 14 (Madagascar), assigné ce mandat à une instance existante (Jamaïque) ou désigné un point focal national (France). D'un point de vue stratégique, de très nombreux États ont par ailleurs lancé des consultations nationales pour identifier les cibles prioritaires sur lesquelles concentrer les efforts.

Des organisations régionales ont également inscrit l'ODD 14 au sein de leur agenda, afin d'inciter leurs pays membres à procéder à sa mise en œuvre et faciliter les échanges d'expériences à cette fin. La Convention de Nairobi, organisation régionale chargée de la protection de l'environnement marin dans l'océan Indien occidental, a ainsi organisé plusieurs événements sur l'ODD 14 et intégré ses enjeux de mise en œuvre dans sa stratégie 2018-2022. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a également lancé des initiatives pour une application coordonnée de l'Agenda 2030, y compris l'ODD 14.

Enfin, soulignons que l'ODD 14 est le seul objectif qui bénéficie d'un mécanisme spécifique d'évaluation régulière. En effet, sur proposition de Fidji et de la Suède, les États membres de l'ONU ont décidé d'organiser des conférences triennales sur les océans et les mers, visant à évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'ODD Océans. Une première conférence a été organisée à New York en juin 2017 et la prochaine aura lieu à Lisbonne en 2020. Au-delà des sessions plénières durant lesquelles les représentants des pays sont invités à présenter leurs initiatives pour la mise en œuvre de l'ODD 14, ces conférences constituent également une opportunité pour la communauté Océans « au sens large » (experts, ONG, *think tanks*, secteur privé...) de se mobiliser, notamment à travers des « engagements volontaires » que ces acteurs peuvent présenter.

2.3. L'apprentissage collectif : quelle valeur ajoutée pour le Forum politique de haut niveau ?

La décision de créer le FPHN a été prise en 2012 à Rio+20. Bien que la négociation des ODD ait été décidée au même moment, le FPHN a vu le jour avant leur adoption finale. Selon les conclusions de Rio+20, le Forum de haut niveau sur le développement durable a été créé pour : (1) assurer la direction politique, donner des orientations et formuler des recommandations en matière de développement durable ; (2) suivre et examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements en matière de développement durable ; (3) renforcer l'intégration des trois dimensions du développement durable de manière globale et intersectorielle à tous les niveaux ; (4) avoir un programme ciblé, dynamique et pragmatique; et assurer l'examen des

¹¹ <https://undocs.org/fr/A/72/684>

problèmes nouveaux et émergents du développement durable (A/RES/66/288, l'avenir que nous voulons).

Lorsque l'Agenda 2030 est entré en vigueur, le FPHN est devenu sa plateforme de suivi et d'examen des progrès. Ce forum se réunit une fois par an en juillet sous les auspices du Conseil économique et social (ECOSOC). En outre, tous les quatre ans à partir de 2019, le FPHN doit se réunir sous la forme d'un sommet des chefs d'État sous les auspices de l'Assemblée générale des Nations unies. La réunion de 2019 marque la fin d'un cycle de quatre ans au cours duquel les progrès accomplis dans la réalisation de tous les ODD ont été examinés.

Le segment technique du FPHN

Quatre ans après l'adoption des ODD, quelle est la valeur ajoutée de ce forum pour leur mise en œuvre ? Basé sur nos analyses précédentes (Vaillé, 2016 ; Demailly & Hege, 2017 ; Hege, 2018), le bilan du FPHN en tant que mécanisme de suivi des progrès accomplis par les pays semble mitigé. La première partie de ce forum, le segment technique, est consacrée à la revue thématique d'un nombre restreint d'objectifs. Celle-ci est organisée en cycles de quatre ans ; chacun des 17 ODD aura donc été revu trois ou quatre fois d'ici 2030. En juillet 2018, les discussions ont par exemple porté sur l'eau et l'assainissement, l'accès à des énergies propres, la ville durable, la durabilité des modes de consommation et de production, la biodiversité et les moyens de mise en œuvre, c'est-à-dire les ODD 6, 7, 11, 12, 15 et 17. Des thèmes nombreux, donc nécessairement abordés en peu de temps et de manière superficielle. Les acteurs de l'eau, assez mobilisés pendant ce forum, ont regretté le caractère superficiel et insuffisant des discussions.

Concernant les autres ODD, le niveau général des discussions, résumant ce qui se discute ailleurs (les enjeux liés à l'énergie se discutent dans le cadre de l'Accord de Paris, les enjeux de la biodiversité dans celui de la Convention sur la diversité biologique, etc.), n'attire que peu de spécialistes et ceux qui font le déplacement se disent plutôt déçus de n'entendre rien de nouveau. Les thèmes sont discutés devant des délégués qui sont généralement des généralistes du développement, du développement durable ou des ODD. Or, comme l'a fait remarquer un intervenant, pour avoir une discussion enrichissante sur l'efficacité des politiques publiques, il faut avoir de l'expertise et notamment une expertise indépendante. La question se pose alors de la valeur ajoutée du FPHN par rapport à des institutions internationales thématiques comme l'OMS, l'ONU Femmes, le Comité pour la sécurité alimentaire mondiale (CSA) ou encore l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement. Certaines d'entre elles sont dotées de mécanismes d'expertise indépendants (comme le panel d'experts de haut-niveau [HLPE] du CSA), en plus de l'expertise propre des agences onusiennes ; mais leur mandat ne permet toutefois pas facilement qu'elles pointent les limites de l'action individuelle d'un pays après évaluation de ses politiques publiques, valeur ajoutée pourtant nécessaire.

Quant au potentiel des ODD de générer des discussions et de la connaissance sur les interrelations entre les différents enjeux, le FPHN n'y contribue que de manière limitée. Dans

les discours, une prise de conscience de l'existence des interrelations entre ODD a pu être constatée, mais elle n'amène pas automatiquement à des changements de pratiques et des politiques plus cohérentes. Pour travailler sur les antagonismes et les synergies entre ODD de manière concrète, le FPHN n'est pas parvenu jusque-là à initier de programmes de travail communs entre secteurs, par exemple sur les barrages prônés comme source renouvelable d'énergie par les uns et dénoncés comme cause de perte de biodiversité par d'autres. Le *Rapport mondial sur le développement durable* souligne le besoin de travaux de recherche plus nombreux sur les interactions entre les cibles de l'Agenda 2030 ; seules 10 % des interactions entre ODD sont pour l'instant traitées par la littérature académique (Independent Group of Scientists, 2019). C'est dans cette perspective que le Conseil international pour la science a publié un guide visant à explorer la nature des interactions entre les cibles de l'Agenda 2030 (Griggs, 2017).

Le segment politique du FPHN

La seconde partie du Forum, le segment politique, est marquée par la présence des représentants de plus haut niveau, ministres et secrétaires d'État ; à quelques exceptions près, il s'agit de ministres chargés de l'Environnement, de la Planification ou de la Coopération. 47 pays se sont soumis à l'exercice des revues nationales volontaires, ont présenté leur état d'avancement au regard des ODD et répondu aux questions posées par d'autres pays et par la société civile. Dans son état actuel, cet exercice, moment principal de redevabilité de la mise en œuvre des ODD, est peu convaincant. La qualité des rapports nationaux est très hétérogène, les questions des autres pays sont souvent de convenance, préparées à l'avance avec le pays qui présente. On peut toutefois noter une amélioration : les pays ne parlent plus uniquement de leurs réussites, mais aussi des défis qui restent à relever. Les pays se limitent encore néanmoins trop souvent à la description de leur processus d'« alignement » de leurs politiques existantes, et parfois de leur budget, avec les ODD sans qu'on puisse vérifier ce que les ODD permettent de changer réellement, de remettre en question, de faire avancer.

Le FPHN n'est pas le seul espace d'apprentissage collectif et de redevabilité sur les ODD et encore moins sur les différents sujets couverts par les ODD. D'autres espaces existent, au niveau international, et les ODD ouvrent eux-mêmes de nouveaux espaces de discussion dans les pays, entre les ministères et avec la société civile. Mais le FPHN est la figure de proue des ODD : il doit donner un écho aux apprentissages créés dans d'autres lieux, aux critiques formulées vis-à-vis des actions des pays, de leur niveau d'ambition, de leur efficacité, de leur impact ; et doit identifier les sujets sur lesquels plus d'apprentissage collectif et de redevabilité sont nécessaires, et impulser un travail sur ces sujets qui dépasse les silos institutionnels traditionnels. Les exercices multilatéraux de revue des politiques mises en place par les pays sont éminemment sensibles du point de vue diplomatique et de la souveraineté des États, comme le montre la difficulté de la négociation sur la transparence des engagements dans l'Accord de Paris sur le climat. Il faut donc

saluer le début d'une forme de discussion de cette nature au sein du FPHN, indispensable à l'apprentissage collectif et au renforcement de l'ambition de chacun et de tous, tout en reconnaissant qu'il existe encore une marge de progrès importante. Mais on est loin des exercices de revue par les pairs, comme ceux mis en place par l'OCDE.

Notons néanmoins que le FPHN peut être l'occasion d'entendre quelques discours inspirants sur l'état du monde et sur les solutions à venir, ou des rappels à l'ordre forts sur le climat par exemple. C'est un lieu de *team building* et d'échanges pour la communauté dédiée aux ODD, notamment articulé autour d'événements organisés pour différents types d'acteurs (entreprises par ex.) et différentes échelles d'action (les enjeux locaux y sont également traités, en parallèle de la dimension nationale). C'est à la suite de travaux menés dans le cadre du FPHN en 2017 que la Finlande s'est lancée dans la construction d'un budget national axé sur la durabilité et compatible avec les objectifs de l'Agenda 2030¹².

Réformer le FPHN

Toutefois, le FPHN, dont l'action est par ailleurs très peu médiatisée, n'a jusque-là généré que peu d'action collective. Pour ne pas perdre en crédibilité (RNE, 2018), il doit se réformer. Dans la déclaration politique du Sommet ODD de septembre 2019, les États membres s'engagent d'ailleurs explicitement à réaliser un examen du FPHN pour « renforcer davantage le caractère effectif et participatif de ce forum intergouvernemental et encourager le caractère d'apprentissage entre pairs que revêtent les examens nationaux volontaires »¹³. Nous proposons plusieurs pistes pour renforcer la légitimité et l'efficacité du FPHN, qui pourrait :

- se concentrer sur l'efficacité des politiques : évaluer les actions passées et en cours, évaluer l'écart entre les tendances et les objectifs, identifier les obstacles principaux à l'action et les leviers ;
- se concentrer sur l'une des valeurs ajoutées des ODD, à savoir les synergies – et parfois les antagonismes – entre les différents enjeux de durabilité. C'est sur cette complémentarité entre expertise spécialisée et vision intégrée que le FPHN doit continuer d'explorer la spécificité de son rôle ;
- afin de remplir son rôle (et son mandat) de « leadership politique », se concentrer sur les thèmes émergents, ceux ayant un besoin criant de visibilité politique accrue : plutôt les inégalités de revenu dans les pays, les inégalités de genre et la bonne gouvernance que les politiques climatiques par exemple, largement couvertes par ailleurs. Le FPHN pourrait également se concentrer sur les *spillovers* (« débordements ») négatifs entre pays, comme le commerce de

produits issus de la déforestation ou les paradis fiscaux. C'est une liste indicative dont l'objectif est d'inviter chacun à se demander quelle pourrait être la valeur ajoutée du FPHN ;

- consacrer plus de temps aux échanges entre pays et avec la société civile, et leur attribuer une mission/un rôle de revue par les pairs (*peer reviewer*) ;
- confier le suivi à un ou deux pays « observateurs » de l'ensemble du processus national d'élaboration des rapports des pays volontaires, ces observateurs étant alors les discutants officiels lors de la phase d'examen ;
- lancer une *coalition of the fastest* (RNE, 2018).

Le Sommet ODD de septembre 2019

En septembre 2019, le FPHN a été placé, pour la première fois, sous l'égide de l'Assemblée générale des Nations unies. Cette édition spéciale, aussi appelée « Sommet ODD », se répètera tous les quatre ans. En 2019, une déclaration politique a été adoptée à l'unanimité réaffirmant les engagements pris en 2015 et appelant à des actions volontaires. Un registre des actions volontaires des pays et d'autres acteurs a été créé sous la forme d'une plateforme en ligne (*SDG Acceleration Actions*) ; les actions peuvent être nouvelles ou compléter une initiative existante. Lors du sommet, le secrétaire général a annoncé la mise en place d'une plateforme annuelle qui prendra la température de l'action en faveur des ODD¹⁴, et a par ailleurs appelé à accélérer les efforts et à avancer non pas par le prisme de l'économie de la dernière décennie mais par celui de la future décennie en privilégiant les solutions qui ont le plus d'impacts sur l'égalité des sexes, les villes durables et la lutte contre la crise climatique. Le groupe des scientifiques à l'origine du *Rapport mondial sur le développement durable* (GSDR) a mis en garde contre les dangers d'une approche de mise en œuvre en silos de quelques ODD et appelé à traiter les arbitrages difficiles entre objectifs et à concevoir par exemple les politiques de sécurité alimentaire et à l'aune de leur impact sur la biodiversité et le climat.

De nombreux chefs d'État ont fait le déplacement (ex. Japon, Islande, Finlande, Malaisie) et plusieurs d'entre eux ont répondu à l'appel du secrétaire général d'accélérer l'action. Comme pour un FPHN classique, le focus des interventions des pays a varié d'un pays à l'autre (politique de digitalisation pour les uns, gestion de l'eau pour d'autres), confirmant ainsi l'absence d'un narratif cohérent et mobilisateur autour de cet agenda complexe. Les pays n'ont que très peu répondu aux six thématiques proposées : « tendances globales ayant un impact sur la mise en œuvre des ODD », « accélérer la mise en œuvre des ODD : les points d'entrée critiques », « mesures pour maximiser les progrès au sein des ODD », « les ODD au niveau local », « partenariats pour le développement durable » et « vision 2020-2030 ». Néanmoins, les interventions ont permis aux pays de mettre en avant leurs efforts et défis dans la mise en

¹² Lire à ce sujet le billet de blog publié par l'Iddri (entretien avec Annika Lindblom, conseillère pour les affaires internationales au ministère finlandais de l'Environnement et secrétaire générale de la Commission nationale finlandaise du développement durable : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/construire-un-budget-pour-les-generations-futures>

¹³ <https://undocs.org/fr/A/HLPF/2019/L.1>

¹⁴ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-24/remarks-high-level-political-sustainable-development-forum>

œuvre de l'agenda. Ainsi la Malaisie a-t-elle par exemple mis en avant les arbitrages difficiles entre objectifs de préservation des forêts, de logements et de production agricole et a aussi critiqué les pays développés qui envoient leurs déchets chez eux alors qu'ils ont déjà des difficultés de traiter les leurs ; l'Islande a pour sa part partagé son expérience d'intégration des indicateurs de bien-être social et environnemental dans le budget national.

Plusieurs États importants n'étaient pas représentés au plus haut niveau (ex. France, Russie) ou ne sont pas intervenus (ex. Allemagne, Mexique, Canada). En outre, comparé au sommet sur l'action climatique qui s'est également tenu dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies, le Sommet ODD n'a été que peu médiatisé.

3. QUEL BILAN POLITIQUE DES ODD AU NIVEAU DOMESTIQUE ?

3.1. Des dynamiques régionales intéressantes : zoom sur trois régions

Afrique : un nouveau souffle pour la planification et la participation

Le paysage africain du développement durable est rendu complexe par la coexistence de deux ensembles d'objectifs : l'Agenda 2063 adopté sous l'égide de l'Union africaine¹⁵ et l'Agenda 2030 incluant les ODD mis en œuvre par la Nations unies (Commission économique pour l'Afrique - CEA). Les deux processus s'efforcent de se coordonner et d'aboutir à des démarches harmonisées notamment sur le rapportage (*reporting*). Il en résulte cependant des complexités, des chevauchements et un doublement coûteux des efforts.

Au niveau national, le processus ODD joue un rôle positif dans la construction d'une nouvelle approche de la gouvernance du développement, en particulier des processus de planification du développement. Après la phase planificatrice de type étatiste et centralisée des années post-coloniales, puis le déclin de la planification au cours des années de l'ajustement structurel et de la libéralisation (Samuel, 2017), les ODD sont l'occasion de renouveler cette démarche de façon moins technocratique, plus systémique et inclusive, ouverte à la participation de la société civile (Commission économique pour l'Afrique). La planification présente l'intérêt d'associer l'ensemble des ministères, de dialoguer avec les agences de financement, et de se situer en amont des processus budgétaires ; elle apparaît ainsi comme une démarche appropriée pour la prise en charge des ODD au niveau stratégique et sur une base pluriannuelle.

Un exemple intéressant est celui du Maroc où le Haut-Commissariat au plan (HCP) porte la stratégie nationale de développement durable, ainsi que les processus participatifs qui

l'accompagnent. En Afrique du Sud, le processus de coordination nationale des ODD est placé sous la responsabilité du Département de la planification, du suivi et de l'évaluation (Department of Planning, Monitoring and Evaluation), qui relève de la Commission nationale de planification (National Planning Commission) ; celle-ci travaille en relation avec les porteurs d'enjeux, y compris le secteur privé. L'actuel plan de développement a été adopté en 2013 ; son actualisation en vue de l'alignement avec les ODD est progressivement opérée dans le cadre des plans quinquennaux de mise en œuvre.

En Namibie, le 5^e Plan national de développement (2017-2022) prend en compte les ODD et l'Agenda 2063 sous l'égide de la Commission de planification (Planning Commission) qui s'efforce de mobiliser les opérateurs économiques et la société civile.

Lors du Forum régional Africain du développement durable de Marrakech qui s'est tenu en avril 2019, il a été souligné que l'intégration des ODD dans la planification était très progressive et que l'ajustement des plans de développement devrait être accéléré.

L'approche participative est consubstantielle au concept des ODD. Un certain nombre de pays africains ont promu la participation de la société civile et des opérateurs économiques dans leur processus national de mise en œuvre des ODD. Au Kenya par exemple, le SDG Kenya Forum (www.sdgkenyaforum.org) regroupe sur une base volontaire 60 organisations de la société civile représentant les différents territoires aux côtés des instances gouvernementales. Le Forum traite des modifications politiques et législatives nécessaires à la mise en œuvre des ODD, et organise à cette fin des dialogues spécifiques et construit des partenariats opérationnels.

Au Maroc, le gouvernement (secrétariat d'État au développement durable et HCP) a organisé en 2016 et 2019 deux grandes consultations nationales sur la mise en œuvre des ODD et en vue de l'élaboration du rapport national soumis aux Nations unies (HLPF). Il faut noter à ce sujet que la préparation du rapport national est, de manière générale, un moment important de participation de la société civile permettant aux acteurs non étatiques de donner leur analyse sur l'état d'avancement des ODD.

En Afrique du Sud, le Global Compact Network South Africa a mobilisé les entreprises pour contribuer à la mise en œuvre des ODD en relation avec le Plan de développement national.

Le processus ODD exerce également des effets positifs sur la coopération régionale et sous-régionale à partir des initiatives de l'Union africaine ainsi que des Nations unies et de leurs agences. La CEA publie chaque année un rapport d'avancement sur les ODD en relation avec l'ordre du jour du HLPF, un document précieux qui pointe les avancées et les lacunes encore considérables, notamment en matière de statistiques. Elle anime la coopération régionale et les échanges d'expériences en matière de revues nationales volontaires (RNV). Au total, sur la période 2016-2019, 34 pays sur les 54 du continent africain ont présenté leur rapport national au HLPF. L'accent a été mis sur la participation du secteur privé et de la société civile à l'élaboration de ce rapport. Un cas illustratif est celui de la Sierra Leone, qui associe étroitement les acteurs non étatiques au processus du rapport national.

¹⁵ <https://au.int/fr/agenda2063/vue-ensemble>

Ces progrès ne doivent cependant pas faire oublier l'important retard de l'Afrique dans l'atteinte des ODD. Selon le rapport du SDSN (juin 2019), parmi les 20 pays les plus en retard en matière d'ODD figurent 17 pays africains, et le rapport régional présenté par la CEA au forum de Marrakech est d'une tonalité pessimiste quant à la possibilité d'atteindre les ODD d'ici 2030 (Sachs *et al.*, 2019a).

Amérique latine et Caraïbes : fort portage des ODD dans les discours et expérimentation dans les budgets

La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a organisé en 2019 son troisième forum régional sur les ODD, qui a mobilisé des représentants de pays de haut niveau, des académiques et des représentants de la société civile. Au cours de ce forum a été lancé un rapport de progrès quadriennal (ECLAC, 2019), qui a généré d'intenses débats sur la mise en œuvre des ODD ainsi que sur les obstacles que les pays rencontrent. Les ODD ayant été impulsés par deux pays de la région, la Colombie et le Guatemala, il est peut-être naturel que les ODD se portent bien dans cette région, du moins dans les discours. Un autre signe de l'importance que ces pays attachent à l'Agenda 2030 est la décision de placer la responsabilité de sa mise en œuvre au plus haut niveau, au sein des bureaux du Président ou du Premier ministre, par exemple ; en outre, dans 29 des 33 pays de la région, des mécanismes institutionnels formels ont été créés par décret ou résolution pour coordonner la mise en œuvre des ODD dans le pays.

Comme en Afrique, les mécanismes de planification, importants dans l'histoire de la région, ont été relancés par les ODD : dans 16 pays d'Amérique latine, les ministères de la planification assurent une fonction de secrétariat technique pour la mise en œuvre des ODD, et les plans de développement constituent souvent le point d'entrée pour en discuter.

Les actions menées par les mécanismes de coordination couvrent de multiples domaines : formation et information, production de diagnostics au niveau national et/ou territorial, promotion d'accords de collaboration avec des organismes internationaux et autres aspects liés à la mise en œuvre et à l'évaluation, définition de priorités. Par ailleurs, la CEPALC a conçu une méthodologie, adoptée notamment par le Guatemala (Side event HLPF, 2018) et le Costa Rica, pour identifier des « accélérateurs »¹⁶, priorités prenant en compte l'effet d'entraînement sur les autres objectifs.

Dans cette région, les ODD ont aussi permis de relancer la discussion sur la cohérence entre plans de développement de long terme et processus budgétaires. Selon le rapport de progrès régional, l'adoption de l'Agenda 2030 a donné aux gouvernements nationaux et infranationaux l'occasion de lier les objectifs de leurs instruments de planification (alignés sur les ODD) au budget et aux plans d'investissement nationaux.

C'est un développement intéressant, mais qui n'est pas sans défis, liés à l'espace budgétaire limité et aux délais entre les plans et les budgets. Les plans nationaux de développement sont axés sur des objectifs à moyen et long terme, tandis que les budgets publics sont conçus dans une perspective de court terme, sauf dans le cas des budgets pluriannuels. Un leadership politique soutenu au plus haut niveau peut aider à surmonter ce défi.

Le Mexique par exemple s'efforce de lier son plan de développement au budget et à l'Agenda 2030. Au cours de l'exercice 2018, plus de 80 % de ses programmes budgétaires ont porté sur des questions liées à la réalisation des ODD. En outre, 156 des 169 cibles des ODD étaient liées à au moins un programme budgétaire, l'objectif étant de déterminer quelle part du budget est allouée à la réalisation des ODD. Le lien n'étant pas direct, le processus s'est fait en deux étapes : (i) établir un lien entre les objectifs des ODD et les programmes budgétaires et de planification nationaux ; et (ii) déterminer la contribution de chaque programme budgétaire aux objectifs des ODD.

La Colombie pour sa part a présenté dans sa dernière revue nationale volontaire un nouvel outil mis au point par le Département national de la planification afin de faciliter l'allocation des ressources en vue de la réalisation de l'Agenda 2030. Le rapport détaille les limites de l'outil et les difficultés à identifier les ressources allouées à chaque ODD, principalement en raison de leur interdépendance. L'outil est utilisé pour suivre et systématiser l'information budgétaire et pour identifier pour chaque source de dépenses publiques la part utilisée pour la mise en œuvre des ODD. L'idée est d'établir une base de référence à partir de laquelle il sera possible de suivre l'évolution des ressources affectées à l'atteinte des ODD et la part de l'investissement total financé par le budget général qui a été allouée à chaque ODD. Les investissements se sont concentrés sur les ODD 1, 3, 4, 9 et 16 et ont été principalement consacrés au développement des infrastructures, en particulier dans le secteur des transports, pour mieux relier les régions du pays. Un accent particulier a également été mis sur les ressources destinées au renforcement des institutions et aux négociations de paix (ECLAC, 2019). L'Argentine et l'Uruguay ont également lancé des travaux visant à mieux relier Agenda 2030 et processus budgétaires.

Europe : un nouveau souffle pour les stratégies de développement durable et la recherche d'une approche régionale

L'Iddri a contribué au rapport *L'approche européenne de la mise en œuvre des Objectifs du développement durable : bonnes pratiques et pistes pour le futur (Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward)*¹⁷, première étude qui compare les processus de mise en œuvre des ODD et les mécanismes de gouvernance dans tous les États membres de l'UE.

¹⁶ <https://www.cepal.org/es/node/45900>.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/160360/DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation%20formatted.pdf>

La majorité des pays ont ou sont sur le point de mettre à jour leurs plans nationaux de développement ou de développement durable en fonction des ODD. Et la moitié des pays disposent de mécanismes de coordination clairs entre les ministères, souvent avec le Premier ministre en chef de file. La plupart des États membres disposent régulièrement de rapports d'avancement et d'indicateurs sur les ODD, mais des progrès sont encore possibles dans la définition d'objectifs chiffrés et dans l'indépendance de l'examen des progrès. Comme dans d'autres régions, des efforts considérables sont déployés pour améliorer la participation des parties prenantes et la mise en œuvre des ODD, et de nombreux pays suivent une approche inclusive ; dans quelques pays en revanche, la participation des parties prenantes reste absente. Les évaluations de l'impact sur le développement durable et l'utilisation des ODD dans les processus budgétaires sont encore rares, mais de nombreux pays envisagent d'entreprendre des efforts dans ce sens.

Niestroy *et al.* (2019) passent également en revue les initiatives lancées par les parlements dans les pays membres de l'UE. De plus en plus de parlements ont des commissions ou des initiatives spéciales liées à l'Agenda 2030 pour le développement durable. Des défis restent toutefois à relever pour surmonter les cloisonnements des comités et d'autres outils pourraient être inventés pour examiner et suivre de près les progrès des ODD dans toutes les politiques.

L'Allemagne et la Finlande s'efforcent de prendre un rôle de leadership par des processus de mise en œuvre particulièrement construits, mais non sans défauts dans l'effectivité de leur mise en œuvre.

L'Allemagne se distingue surtout par son cadre de suivi particulièrement robuste, incluant des rapports de progrès réguliers et une revue indépendante par des experts internationaux. Ce panel d'experts a le mandat de formuler des recommandations auxquelles le gouvernement s'oblige à répondre. La Cour des comptes allemande s'est aussi saisie des ODD pour examiner les progrès qui restent à accomplir. Et les études d'impact des projets des lois structurées autour des 17 ODD constitue une innovation intéressante.

La Finlande est l'un des exemples les plus complets d'intégration des ODD dans les processus budgétaires. Le développement durable y est une thématique discutée de longue date au sein du gouvernement et plus largement dans la société finlandaise. La Commission du développement durable existe depuis 25 ans, et l'Agenda 2030 a permis d'en intensifier les travaux. Le caractère universel des ODD et l'impératif de transformation qu'ils imposent ont mis au jour la nécessité de créer de nouveaux mécanismes, y compris dans le domaine du processus budgétaire¹⁸. Le gouvernement finlandais a adopté en février 2017 un plan de mise en œuvre définissant deux axes prioritaires : (1) une Finlande neutre en carbone et respectueuse des ressources ; et (2) une Finlande non discriminatoire, égale et hautement qualifiée. Ce plan est intégré dans le budget national

de trois manières. Tout d'abord, les ministères, dans leur rapportage, doivent justifier leurs principales lignes de dépenses à l'aune de critères de développement durable. Chaque ministère est tenu de rendre compte des ressources allouées aux deux priorités susmentionnées. Il s'agit d'un premier essai pour le budget 2018. Le budget 2019 comporte une toute nouvelle section sur les perspectives générales. Les ministères peuvent fournir une analyse et une évaluation plus approfondies sur l'une des priorités en matière de durabilité. Pour des raisons pragmatiques, la décision a été prise de se concentrer sur l'un ou l'autre des deux axes prioritaires, car plus faciles à cerner et à intégrer dans le processus budgétaire. Le modèle, qui a vocation à être amélioré au fil du temps, est complété par une publication sur l'examen du budget, dont la version anglaise est en ligne. Enfin, un nouveau chapitre spécifique sur le développement durable résume les première et deuxième sections. Le ministère des Finances n'a pas voulu s'intéresser uniquement aux lignes de dépenses, mais aussi aux taxes et aux subventions dommageables à l'environnement, qui peuvent soutenir ou non les ODD. Les taxes sur les véhicules motorisés, les boissons et les déchets sont considérées comme favorisant le développement durable ; mais d'autres taxes sont plus difficiles à évaluer. Les directeurs du budget ont été stratégiquement inclus au plus près de l'évolution de l'initiative, lancée par un secrétaire d'État au ministère des Finances. La société civile a été associée à la réflexion et connaissait ainsi l'existence de cette initiative, ce qui lui a permis de mettre le ministère sous pression pour en évaluer les progrès. Maintenant que les critères de durabilité sont inclus dans le budget, ils porteront leurs fruits si les futures décisions budgétaires les prennent de plus en plus en compte.

En Europe se pose aussi la question d'une approche régionale de mise en œuvre des ODD. La Commission n'a pas élaboré de stratégie de mise en œuvre des ODD depuis plus de trois ans, ce qui a été critiqué, peut-être pas avec suffisamment de vigueur¹⁹, par le Conseil et le Parlement. Le suivi est effectué par Eurostat, qui publie des rapports statistiques annuels au niveau de l'UE. En l'absence d'indicateurs concrets pour de nombreuses cibles ODD, le rapport analyse surtout des tendances. La Commission a néanmoins créé une plateforme multi-acteurs ayant pour mission de produire une contribution au papier de réflexion (*Reflection Paper*) réalisé par la Commission en janvier 2019 : différents groupes de la société civile, y compris des représentants du secteur privé, se sont mis d'accord dans ce cadre pour recommander une stratégie transversale et ambitieuse de mise en œuvre des ODD en Europe. Quant à la coordination horizontale, le Conseil a créé un groupe de travail pour l'Agenda 2030, qui vise explicitement à mieux relier les activités internes et externes de la mise en œuvre des ODD. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas réalisé son intention d'intégrer les ODD dans toutes les politiques, notamment par le biais des outils de « meilleure régulation » (*better regulation*) et d'autres instruments tels que les fonds structurels. Il serait possible de réviser

¹⁸ <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/construire-un-budget-pour-les-generations-futures>

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/36775/18-euco-final-conclusions-en.pdf>

l'analyse d'impact de la Commission à la lumière de l'Agenda 2030, étant donné que la dimension économique domine actuellement les dimensions environnementale et sociale.

Début 2019, la Commission européenne a sorti son *Reflection Paper* sur les ODD, intitulé *Vers une Europe durable en 2030*²⁰. Le papier explore trois scénarios pour la suite qui résumant bien les idées défendues par différents acteurs (Hege, 2019). Le scénario 3 propose de concentrer les efforts sur l'action extérieure de l'Union, reflétant ainsi le narratif classique des ODD au service du développement, et part du principe que peu d'action supplémentaire est nécessaire au niveau domestique compte tenu de la bonne position de l'Union européenne dans les classements ODD. Le scénario 2 est celui du statu quo amélioré, qui repose sur une approche « d'intégration » (*mainstreaming*) : il revient aux États membres et aux différentes directions générales de la Commission d'intégrer les ODD dans leurs activités, sans directives contraignantes. Ce scénario ressemble à l'approche actuelle, mais propose quelques pistes d'amélioration tout en restant assez vague. Son principal avantage : il se veut opérationnel et efficace en passant par des approches sectorielles ; son principal inconvénient : il n'apporte pas de réponse pour une meilleure coordination entre les États et l'Union ni pour une meilleure cohérence des politiques. Le plus ambitieux des scénarios est le scénario 1, celui qui demanderait le plus d'efforts additionnels. Il propose une stratégie transversale de mise en œuvre des ODD avec des cibles et des échéances concrètes et un suivi conséquent au niveau européen et des pays. C'est l'option pour laquelle les auteurs identifient le plus d'avantages : une stratégie ambitieuse pourrait donner une vision positive pour l'Europe, et envoyer un signal fort au niveau international. Son inconvénient : il s'agit du scénario le plus complexe, se mettre d'accord sur les cibles concrètes entre pays prenant du temps.

Ce sera à la nouvelle Commission et au nouveau Parlement de trancher. Le *Reflection Paper* a été préparé par Frans Timmermans et son équipe pendant son mandat de vice-président de la précédente Commission ; dans son nouveau mandat de vice-président, il est surtout en charge de l'élaboration d'un *European Green Deal*. La nouvelle présidente de la Commission européenne Ursula Von der Leyen a inclus une référence explicite aux ODD dans la lettre de mission aux futurs commissaires : « *Chaque commissaire veillera à la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations unies dans son domaine politique. Le Collège dans son ensemble sera responsable de la mise en œuvre globale des objectifs.* » L'approche sectorielle implicitement prônée par la présidente s'inscrit dans le cadre du scénario 2 susmentionné, et risque donc de ne pas changer beaucoup par rapport au mode opérationnel précédent.

3.2. Qu'est-ce que les ODD ont permis d'apporter au niveau des pays ?

Planifier le développement durable

Comme observé dans les parties précédentes et également relevé dans le rapport de progrès du secrétaire général des Nations unies, les ODD ont permis une « renaissance » de la planification du développement et des stratégies de développement durable²¹, en cohérence avec la transformation à long terme de la trajectoire de développement nécessaire pour atteindre ensemble les 17 ODD.

Pour certains pays, l'Agenda 2030 a servi d'inspiration pour des stratégies ou des plans nouveaux ou révisés. Dans un certain nombre de cas, cela a été facilité par le fait que les documents de planification, de vision ou stratégie de développement durable nécessitaient de tout façon une mise à jour (ex. Allemagne). D'autres pays, en particulier ceux dont les plans ou politiques datent d'avant l'adoption des ODD, ont principalement comparé les ODD à leurs documents existants et analysé la façon dont ces documents peuvent faire avancer l'Agenda 2030 à travers des exercices de « cartographie » (*mapping*).

Selon le rapport du secrétaire général, la budgétisation des ODD et leur intégration dans les cadres financiers nationaux sont des phénomènes rares pour l'instant, dans les pays développés comme les pays en développement, bien que quelques pays aient adopté cette approche, à l'initiative des ministères, des parlementaires et d'autres acteurs politiques. Seul un petit nombre de pays semblent avoir des plans de financement concrets pour la mise en œuvre des ODD. Le Bénin, par exemple, a procédé à une évaluation des coûts de la mise en œuvre des ODD au niveau national, ce qui permet de classer par ordre de priorité les investissements clés qui ont des effets d'entraînement sur d'autres objectifs.

L'une des principales conclusions de Niestroy *et al.* (2019) est que la plupart des pays de l'UE ont révisé leurs stratégies de développement durable, leur plan de développement ou lancé de nouvelles stratégies avec les ODD. Mais il est très difficile d'évaluer si ces stratégies sont opérationnelles. Seule la moitié des pays liste de nouvelles mesures, et très peu de ces stratégies sont liées au budget national ou à un plan d'investissement. En matière de suivi, de nombreux pays ont révisé leurs indicateurs en fonction des ODD, mais très peu, comme la Finlande et l'Allemagne, vont jusqu'à organiser un examen indépendant des progrès.

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-towards-sustainable-europe-2030_en.

²¹ L'idée des stratégies de développement durable nationales comme instruments de mise en œuvre date du Sommet de Johannesburg en 2002. La plupart servent en partie à rationaliser l'ensemble des initiatives politiques qui ont déjà été créées à partir d'autres processus politiques et institutionnels existants (Volkery *et al.*, 2006)

Réforme ou transformation ? Quelques repères historiques

Volkery *et al.* (2006) ont étudié 19 pays en développement et développés afin d'identifier les principaux défis en matière d'action pour le développement durable au niveau national. Leurs recherches montrent qu'un grand nombre d'approches et d'outils novateurs ont été mis au point et appliqués au cours de la dernière décennie. Mais malgré certains progrès réels, ils constatent que les pays n'en sont encore qu'au début de leurs processus, le manque de coordination avec le budget national et avec les autres processus stratégiques au niveau national y figurant déjà parmi les principaux défis. Hopwood *et al.* (2005) proposent quant à eux de différencier entre une approche visant à réformer et une approche transformative du développement durable. Leur évaluation mondiale montre que l'approche réformatrice n'a pas réussi à provoquer un changement à la hauteur des attentes du rapport Brundtland (1987)²². Près de 15 ans après cette évaluation, et si les ODD n'en sont pas encore à mi-chemin de leur mise en œuvre, ce qu'on observe pour l'instant dans les pratiques des pays s'apparente pourtant encore, pour la plupart, à une approche réformatrice. Pour les moins ambitieux il ne s'agit même pas de réformer l'existant, mais de le « repeindre » aux couleurs des ODD. On semble encore assez loin de la promesse de transformation des ODD, ce qui s'explique peut-être aussi par le fait que cette promesse était contestée depuis le début. Si l'on remonte plus loin dans l'histoire du développement durable, déjà cinq ans après le Sommet de la Terre de 1992, une session extraordinaire des Nations unies avait donné lieu à un examen décevant des progrès réalisés : les réussites individuelles étant occultées par l'incapacité générale des pays à donner un poids politique approprié à une mise en œuvre significative (Brown, 1997). Là encore, quatre ans après l'adoption des ODD, le bilan du secrétaire général n'est que légèrement plus encourageant.

Sur la base de leur examen de près de 20 processus stratégiques dans les pays développés et en développement, Swanson *et al.* (2004, pp. 37-38) ont identifié quatre défis clés dans le processus de mise en œuvre du développement durable : manque de mécanisme de *feedback* (suivi, apprentissage) ; manque de coordination des objectifs et initiatives stratégiques avec le processus budgétaire national ; coordination de l'action avec les échelons local et sub-national ; manque de déploiement d'une « panoplie complète d'initiatives politiques ». Un ensemble de défis assez similaires a été identifié lors d'un examen des stratégies des États membres effectué par la Commission européenne (CE, 2004). Citée par Zaccai (2012), l'une des principales observations de cet examen est que de nombreuses stratégies n'étaient pas clairement hiérarchisées, ce qui risquait de les diluer et d'entraver la mise en œuvre de la stratégie globale (CE, 2004). Le risque existe que le concept de développement durable devienne une « boîte vide » dans laquelle toutes les politiques économiques, sociales et

environnementales existantes peuvent se retrouver et simplement être ré-étiquetées (CE, 2004). Les différents promesses associées à l'Agenda 2030, aux 17 ODD et aux très nombreux indicateurs ont pour objectif de dépasser ce syndrome de la boîte vide, mais il semble, dans la pratique observée jusque-là, que ce risque n'est pas totalement écarté. Meadowcroft (2007) appelle ces boîtes vides des « stratégies cosmétiques » (*versus* « stratégies idéales »), presque entièrement dépourvues de pertinence politique et administrative, et découlant « naturellement » de l'incompatibilité entre, d'une part, le fonctionnement réel des gouvernements et des systèmes politiques et, d'autre part, la nature ambitieuse du développement durable.

Ce rapide panorama historique de l'analyse critique de la mise en œuvre du développement durable trouve un écho dans le bilan mitigé qui peut être fait 4 ans après l'adoption des ODD.

Un cas d'étude : la France

L'exemple français illustre certains écueils qu'on peut rencontrer dans les processus de mise en œuvre d'un agenda aussi complexe que les ODD. Le premier écueil est de faire des ODD un processus parallèle qui ajoute une couche supplémentaire aux dispositifs existants. La France n'est pas dépourvue de dispositifs visant – sur la base d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux – à améliorer l'évaluation et la cohérence des politiques publiques : stratégie nationale de développement durable (SNTEDD), qui arrive à terme en 2020, et loi de 2015 sur les nouveaux indicateurs de richesse. D'autres processus plus spécifiques mais aussi multisectoriels existent, comme par exemple la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), ainsi que de multiples stratégies et plans d'action sectoriels. Les ODD pourraient être l'occasion de faire converger ces différents objectifs, d'assurer un meilleur suivi et une évaluation des engagements souvent mal tenus. Il n'est pas sûr que la nouvelle feuille de route ODD présentée en septembre 2019 puisse jouer ce rôle. La première raison illustre un autre écueil souvent observé dans les processus de mise en œuvre des ODD : en France comme dans beaucoup d'autres pays, les processus de mise en œuvre ODD sont portés principalement au niveau administratif (au sein d'un ministère, sans pouvoir de coordination) alors qu'un agenda aussi complexe que les ODD a besoin d'impulsion politique – de haut niveau – pour prendre sens. Les ODD ne sont pas rentrés dans le débat politique en France, ce qui interroge sur leur pertinence par rapport à d'autres concepts plus tangibles comme la transition juste, par exemple.

Le processus français n'est toutefois pas sans initiatives vertueuses. L'Agence française de développement (AFD) a lancé des réflexions, encore non abouties, sur ce que l'Agenda 2030 veut dire pour le monde des investisseurs. La société civile a été fortement associée aux travaux de sélection d'indicateurs de suivi et d'élaboration de la feuille de route nationale, de même que les parlementaires, les entreprises, les collectivités territoriales et les différents ministères.

Mais la feuille de route manque d'un diagnostic stratégique sous la forme d'un état des lieux des pratiques à remettre en cause et des changements nécessaires face aux défis des ODD

²² https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odysee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf

et de leur transversalité, et se contente souvent de réafficher des plans et mesures existants. Pourtant, une analyse de 29 cibles de l'Agenda 2030, menée par l'Iddri, révèle que la France court le risque de ne pas atteindre les trois-quarts d'entre elles d'ici à 2030, si on se base sur les tendances passées (Hege *et al.*, 2017). Se limiter à « repeindre » des activités existantes aux couleurs des ODD constitue un autre écueil à éviter. Alors que les ODD ne doivent pas rajouter une couche supplémentaire ni créer des structures parallèles, ils doivent venir interroger profondément les pratiques existantes plus à la hauteur des enjeux.

Le niveau du portage politique de la mise en œuvre des ODD est un facteur de succès important (Brimont, L. *et al.*, 2016). En rupture avec le cadre dans lequel le développement durable est traditionnellement traité, i.e. uniquement le ministère de l'Environnement, le rapport du secrétaire général de l'ONU met en exergue les exemples du Bangladesh, de la Biélorussie, du Costa Rica et du Nigeria, qui ont placé la responsabilité de la mise en œuvre des ODD dans le bureau du Président ou du Premier ministre. Déjà en 2006, Volkery *et al.* insistent sur ce point, et notaient en outre l'enrichissement du paysage institutionnel du développement durable dans la diversité : une large participation et la consultation des parties prenantes sont en effet devenues des procédures gouvernementales standard dans les politiques de développement durable. Les ODD ont-ils permis de rendre ces pratiques plus courantes, et plus efficaces ?

Meadowcroft (2007) propose de distinguer entre, d'une part, les stratégies nationales de développement durable, processus « type » observé de mise en œuvre des ODD, parfois éloigné du cœur de la prise de décision politique, et, d'autre part, la pratique plus globale de décisions stratégiques prises en faveur du développement durable. C'est dans le cadre de ce second volet que se trouve le potentiel transformatif des ODD. Ainsi, par exemple, les débats actuels sur l'adoption de l'accord de libre-échange Mercosur, qui implique deux régions qui se disent parmi les plus ambitieuses en termes de durabilité (l'Europe et l'Amérique latine), interrogent concrètement le rôle de l'Agenda 2030 dans les politiques sectorielles, notamment commerciales.

Les ODD, un outil pour interroger les politiques budgétaires ?

En tant que principale expression politique et économique de la politique gouvernementale, le budget apparaît comme un point de départ naturel pour l'intégration de l'Agenda 2030 et des ODD. Quelques pays ont annoncé leur intention d'intégrer les ODD dans leurs processus budgétaires pendant le FPHN, ce qui pourrait signaler une avancée par rapport aux constats de la littérature sur les stratégies de développement durable dans les années 2000. Toutefois ces pays ne spécifient que rarement la manière dont cela devrait se réaliser. À partir de neuf études de cas, l'étude Hege&Brimont (2018) identifie quatre manières dont les pays intègrent les ODD dans leurs processus budgétaires. La plupart des pays étudiés choisissent soit de cartographier leurs budgets par rapport aux ODD, soit d'inclure des rapports qualitatifs dans leur principal document budgétaire,

donnant un aperçu de la manière dont le budget est lié aux différents ODD. Plus rarement, les pays utilisent les ODD pour améliorer leur système d'évaluation de performance budgétaire ou en tant qu'outil de gestion pour l'affectation et l'arbitrage des ressources. Ces approches ne s'excluent pas mutuellement et les interactions entre les quatre modes d'intégration peuvent être développées.

Pour le moment, les outils développés pour l'intégration des ODD dans les processus budgétaires servent surtout à rendre plus visible les engagements du gouvernement déjà existants en faveur des ODD. Cela améliore la transparence et donne un aperçu des priorités budgétaires actuelles par rapport aux ODD. Mais cela n'entraîne pas automatiquement une gestion plus cohérente ou une réflexion sur la réorientation des ressources pour mieux cibler les problèmes les plus difficiles en matière de développement durable. Cela ne conduit pas non plus automatiquement les acteurs à utiliser ces informations pour demander aux gouvernements de rendre des comptes sur leurs engagements. Cela suppose que les parlementaires, la société civile, les partis politiques et les ministères utilisent ces informations sur les ODD dans le débat budgétaire. Une autre avancée importante consisterait à les relier à l'évaluation des politiques publiques afin de mesurer les effets antagonistes ou synergiques des différents programmes dans le but d'améliorer la cohérence des politiques. Les cours des comptes pourraient jouer un rôle clé dans ces évaluations : selon le rapport du secrétaire général de l'ONU (2019), celles-ci s'intéressent de plus en plus à l'examen de la mise en œuvre des ODD (dans plus de 20 pays). Si cette tendance se poursuit, les cours des comptes et d'autres acteurs de redevabilité pourraient contribuer à renforcer la prise en compte des ODD dans l'agenda politique.

Le rapport du secrétaire général constate également que certains pays (comme la Finlande et les Pays-Bas) ont fait participer leur parlement national dans la mise en œuvre, le suivi et l'examen des ODD. Certains parlements ont également pris l'initiative de s'engager dans le processus de la mise en œuvre des ODD, par exemple par la création de commissions parlementaires spécifiques ou l'organisation d'audiences dédiées. Dans quelle mesure les ODD sont entrés effectivement dans les débats autour de l'adoption de projets et de lois est une autre question.

La dynamique des villes

Au niveau local et régional, de nombreuses initiatives existent et s'inscrivent notamment dans la dynamique *Localizing SDGs* (« localiser les ODD »), qui consiste à mettre en place l'Agenda 2030 pour obtenir des résultats concrets au niveau local via divers mécanismes innovants. Les expériences se multiplient. La ville de Los Angeles (États-Unis) a, par exemple, publié son premier rapport volontaire local, en juillet 2019, sur la mise en œuvre des ODD. La ville de Hambourg (Allemagne) s'est dotée d'une série d'indicateurs pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Le 25 septembre 2019, plus de 20 villes de plus de 15 pays se sont engagées à mettre en œuvre l'Agenda 2030 : Accra (Ghana), Amman (Jordanie), Barcarena (Brésil),

Barcelone (Espagne), Bristol (Royaume-Uni), Buenos Aires (Argentine), Le Cap (Afrique du Sud), Freetown (Sierra Leone), Georgetown (Guyana), Helsinki (Finlande), Kazan (Russie), Los Angeles (États-Unis), Malmö (Suède), Mannheim (Allemagne), Montevideo (Uruguay), New York (États-Unis), Orlando (États-Unis), Santa Ana (Costa Rica), Santa Fe (Argentine), Santana de Parnaíba (Brésil), Stockholm (Suède) et Yokohama (Japon). Cette mobilisation des villes est encourageante, l'ancrage local et territorial ayant le potentiel de « réconcilier » l'Agenda 2030 avec ses promesses d'actions concrètes en faveur du développement durable ; les gouvernements locaux peuvent en effet contribuer à transformer une vision globale en une réalité locale.

3.3. Que fait le secteur privé ?

Un rôle reconnu comme déterminant

Un forum des entreprises sur les ODD se tient tous les ans en marge du FPHN, et plus particulièrement en 2019 en marge de l'AGNU. Y sont traitées les questions du financement durable et des moyens d'intensifier l'action, jusqu'à présent insuffisante, malgré de nombreuses initiatives et un rôle moteur du Global Compact, une initiative internationale d'engagements volontaires en matière de développement durable²³. Les grandes entreprises font partie des acteurs les plus vocaux sur les ODD, et le secteur privé semble avoir trouvé un intérêt dans cet agenda, même si le nombre d'entreprises impliquées est encore faible.

Selon les estimations de l'ONU, dans le seul contexte des pays en développement, la réalisation des ODD nécessite 2 500 milliards de dollars supplémentaires par an²⁴ ; au niveau global, ce chiffre s'élèverait à 5 000 ou 6 000 milliards de dollars²⁵, une somme souvent considérée comme relativement faible face au total des investissements mondiaux, mais suffisamment importante pour que les attentes envers le secteur privé soient fortes. Au cours des deux dernières décennies, les entreprises, acteurs incontournables de la mise en œuvre du développement durable, ont ainsi été progressivement associées aux discussions de coopération internationale, et ont notamment participé aux négociations sur l'Agenda 2030, leur contribution y étant explicitement souhaitée²⁶. D'après une enquête menée en 2016 auprès de plus de 2 000 professionnels²⁷, la moitié des multinationales ont prévu de s'engager en faveur des ODD. En France, un quart des entreprises du CAC40 mentionnent les ODD dans leur dernier rapport de développement durable²⁸.

Une série d'engagements à transformer

Les entreprises disent apprécier le rôle constructif qu'on leur attribue, un rôle de partenaire et non de perturbateur dans l'atteinte des ODD. Le 23 septembre 2019, le secrétaire général des Nations unies a annoncé le lancement de l'alliance des PDG Global Investors for Sustainable Development²⁹, développée par le Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (DESA) et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA). Elle élaborera un plan d'action et présentera ses premiers résultats en 2021. Des représentants du secteur bancaire ont également lancé les principes d'une « banque responsable », dont certains visent explicitement un alignement du secteur financier sur les ODD et l'Accord de Paris sur le climat³⁰. Par ailleurs, dans le cadre du G7, 30 grandes entreprises se sont engagées à investir 1 milliard de dollars dans des projets de lutte contre les inégalités et ont signé une déclaration qui décrit la montée des inégalités comme le « défi déterminant de notre temps ». Au niveau de l'UE, 200 PDG d'entreprises ont demandé à la présidente de la nouvelle Commission de créer un nouveau *deal* européen guidé par les ODD³¹. Dans cette demande, les ODD sont présentés comme une boussole (partenariats et visions communes) pouvant aider à naviguer dans les turbulences actuelles du multilatéralisme.

Pour les entreprises comme pour les autres acteurs, l'Agenda 2030 donne une définition claire de l'avenir que nous voulons collectivement, dessine à l'horizon 2030 un monde plus solidaire et plus durable, et porte un projet de transformation des modèles de développement. Cette vision portée au plus haut niveau des instances onusiennes (Antonio Guterres considère les ODD³² comme un *blueprint for a fair globalization*, un « plan pour une mondialisation juste »), qui conteste le *business as usual*, peut permettre aux entreprises de se projeter dans la collaboration autour d'enjeux qui ont un avenir. Reste à examiner dans quelle mesure par exemple les signataires de l'appel des 200 PDG européens, aux profils et intérêts hétérogènes, défendent effectivement une interprétation ambitieuse et transformative des ODD. Les nombreuses initiatives du secteur privé sont-elles autant de signaux de l'émergence d'un régime d'expérimentation pluri-acteurs encourageant, stimulant et permettant la réorientation des politiques d'investissements publics et privées (Voituriez, 2013) ? C'est une possibilité.

²³ <http://www.globalcompact-france.org/p-29-pourquoi-s-engager>.

²⁴ <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2061>.

²⁵ <https://www.unglobalcompact.org/take-action/action/globalallianceforsdgfinance>.

²⁶ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030_Agenda_for_Sustainable_Development_web.pdf (articles 41, 52 et 67)

²⁷ <http://sdg.iisd.org/news/csos-private-sector-analyze-companies-sdg-engagement/>

²⁸ <http://www.bl-evolution.com/blog/etude-bl-evolution-odd-et-entreprises/3668>

²⁹ http://sdg.iisd.org/news/un-secretary-general-announces-ceo-alliance-for-sdg-investment/?utm_medium=email&utm_campaign=2019-05-07-%20SDG%20Update%20AE&utm_content=2019-05-07-%20SDG%20Update%20AE+CID_6786481dadb0277e4a9f6809e052cd8b&utm_source=cm&utm_term=UN%20Secretary-General%20Announces%20CEO%20Alliance%20for%20SDG%20Investment.

³⁰ <https://www.unepfi.org/principles-launch/>.

³¹ <https://www.csreurope.org/200-ceos-ready-work-new-eu-leaders-2030-sustainable-europe#.XVbBAegzblU>.

³² <https://twitter.com/antonioguterres/status/1176644823945797632>.

Un agenda utile pour les entreprises ?

Les ODD sont parfois présentés comme pouvant ouvrir des débouchés commerciaux³³ ; ils constitueraient une sorte d'agenda des opportunités économiques de demain, au-delà des secteurs habituellement concernés par la transition énergétique. Ces opportunités sont difficilement quantifiables, mais indiquent une compréhension croissante de l'intérêt propre des entreprises à contribuer à une société plus durable et plus juste, et des transformations à opérer dans leurs activités pour aller en ce sens. Il faut toutefois noter l'obstacle que peut constituer, dans un contexte entrepreneurial habitué à la rentabilité de court terme, le décalage temporel entre les investissements et l'obtention des bénéfices.

En outre, la légitimité conférée aux ODD par le cadre onusien et par leur adoption par tous les chefs d'État de la planète (Brimont, 2017) peut être utilisée au sein des entreprises, par les personnes sensibilisées ou en charge des enjeux de développement durable, pour convaincre leurs dirigeants mais aussi l'ensemble des collaborateurs de s'engager dans une démarche d'évaluation de leurs impacts ou de renforcer les démarches existantes. C'est cette légitimité des ODD qui, au fil des entretiens menés dans le cadre des travaux de l'Iddri sur les ODD, constitue aujourd'hui leur atout principal. Enfin, les ODD pourraient constituer un langage commun entre l'entreprise et ses parties prenantes : pouvoirs publics, fournisseurs, syndicats, ONG, consommateurs, etc. Si ce langage commun se traduit dans une grille d'évaluation commune, un fournisseur serait dès lors confronté aux mêmes critères quels que soient ses clients. Les ODD peuvent-ils s'imposer comme un standard d'évaluation commun ? Peuvent-ils contribuer à faire converger les attentes et les comportements ?

Les initiatives émergentes du secteur privé peuvent aussi être lues comme des « anecdotes » marginales ou un jeu profitant du flou de l'Agenda 2030 et utilisé par les entreprises pour valoriser leur rôle, dans une visée exclusivement réputationnelle. Des ONG expriment des craintes sur la concrétisation de ces engagements et la réalité de ces contributions, dans la mesure où ils ne s'accompagnent pas nécessairement de mécanismes de suivi et de rapportage transparents permettant de les évaluer (Hege&Demailly, 2018). De plus, elles craignent que les entreprises adoptent des objectifs moins ambitieux pour maximiser leur chance de les atteindre. Les ODD requièrent des entreprises des efforts importants pour engager des transformations profondes. Les ONG, conscientes de ces enjeux, redoutent que les entreprises ne se focalisent alors que sur les objectifs/cibles pour lesquelles elles ont de meilleurs résultats, au détriment des autres, et sans véritablement changer leurs modèles économiques : c'est le risque du *cherry picking*.

Ce risque est *a priori* bien réel : un sondage réalisé par PwC en 2015 auprès de plus de 900 entreprises³⁴ montrait

que seulement 1 % d'entre elles prévoyaient d'évaluer leurs impacts à l'aune des 17 ODD. L'ODD 10 est l'un des objectifs considéré comme prioritaire par le secrétaire général de l'ONU pour les entreprises. Face à la tentation du *cherry picking*, les ONG peuvent encourager et aider les entreprises à adopter le *challenge picking*, en se focalisant sur les enjeux critiques propres à chacune d'entre elles. De nombreuses ONG craignent par ailleurs que le fait de reconnaître les entreprises comme parties prenantes de l'Agenda 2030 soit un moyen pour les gouvernements de se désengager partiellement de sa mise en œuvre, en le « sous-traitant » au secteur privé, et en se posant plus en animateur de plateforme qu'en acteur de la régulation. Ainsi, certaines ONG craignent que l'Agenda 2030 encourage la privatisation de biens communs tels que l'éducation ou l'eau (Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2017).

L'un des défis des futurs FPHN sera de donner suite à ces engagements et d'évaluer comment ils répondent vraiment aux besoins, et s'ils donnent la priorité aux ODD les plus en retard, tels que l'action climatique, la biodiversité, les inégalités et les modes de consommation et de production durables, notamment dans le système alimentaire.

3.4. Que font les ONG ?

Une participation renforcée ?

L'Agenda 2030 et le FPHN sont souvent considérés comme particulièrement inclusifs et ouverts aux contributions des acteurs non étatiques. Il est vrai que les modalités de participation sont assez progressistes par rapport à d'autres processus, même si leur rôle critique et actif pourrait encore être renforcé. Les *major groups* (femmes, jeunesse, peuples indigènes, ONG, etc.³⁵) et d'autres parties prenantes ont par exemple été en mesure d'apporter leur contribution à la déclaration politique du Sommet ODD en 2019.

Les espaces de participation de la société civile dans les négociations intergouvernementales sur le développement durable se sont multipliés depuis le Sommet de la Terre de 1992. Souvent acceptés comme bénéfiques pour contrer un déficit démocratique présumé dans l'élaboration des politiques, Sénit (2017) soutient pourtant que la capacité de démocratiser la politique mondiale est limitée par l'influence limitée de ces espaces.

Comme observé dans les exemples pays mentionnés (voir section 3.2.), les ODD peuvent améliorer la participation de la société civile aux décisions publiques. Compte tenu de leur complexité, ils constituent en quelque sorte une invitation à faire usage de l'intelligence collective. De nombreux mécanismes de consultation et de participation ont été lancés autour de l'élaboration de stratégies de mise en œuvre des ODD. Dans certains cas, comme la France, des stratégies ont même

³³ <http://report.businesscommission.org/uploads/French.pdf>

³⁴ <http://sdghub.com/project/make-it-your-business-engaging-with-the-sdgs/>

³⁵ <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about>

été co-écrites avec des représentants de la société civile. Mais toutes les ONG ne décident pas de participer à ces processus et parmi celles qui y participent, certaines ont des doutes quant à l'impact de la politique des processus et des stratégies officiels ODD. Il n'est pas toujours possible de voir une valeur ajoutée à leur participation dans ces processus. C'est la raison pour laquelle certaines ONG privilégient un engagement dans des projets plus sectoriels (énergie, agriculture ou environnement) où leur rôle et leur influence semblent véritablement pris en compte (Hege & Demailly, 2018).

Entre adhésion et prudence

D'après notre étude réalisée en 2018 se basant sur leurs actions en Europe, les ONG réalisent de nombreuses actions pour les ODD. On peut y voir des réponses au moins partielles à la promesse de l'effet mobilisateur des ODD. Elles développent par exemple des mesures spécifiques pour communiquer les ODD à un plus large public. En Allemagne et en France, des ONG intègrent les ODD dans leurs activités de sensibilisation. Des ONG travaillant dans le domaine de l'éducation au développement durable sont également actives. La coalition de la société civile Asvis en Italie a développé du matériel pédagogique et organise tous les ans un festival d'ampleur pour mobiliser les citoyens et les décideurs à travers l'Italie. Un autre rôle des ONG peut être de contribuer directement par le biais de projets, soit seules soit dans le cadre de « partenariats multi-acteurs » impliquant également les entreprises privées, les collectivités locales, les gouvernements nationaux et les centres de recherche. Pour ce qui a trait à leur contribution potentielle à travers leurs propres projets, la plupart des ONG déclarent que leurs activités contribuent déjà *de facto* aux ODD et qu'elles n'ont pas attendu l'adoption des ODD pour prendre des mesures, évacuant ainsi la critique potentielle sur un simple bénéfice d'un « label » ODD sur leur image de marque sur le terrain.

La question à laquelle les ONG sont confrontées est la suivante : faut-il faire plus, ou différemment ? S'il n'y a pas de projet ODD », comme le souligne une ONG, les ODD pourraient encourager les ONG à mener leurs projets différemment. Et les ONG peuvent être un vecteur d'évaluation des projets existants et nouveaux pour s'assurer, sous une perspective ODD, qu'ils sont cohérents et qu'ils évitent les impacts négatifs. Quelques ONG réfléchissent à l'utilisation des ODD en tant qu'outil d'évaluation de leurs propres projets, comme le WWF Europe, qui a mis en place un programme interne de « checklist ODD ».

« Champions 12.3 », une coalition de 30 leaders d'entreprises privées, de gouvernements nationaux, d'institutions internationales, de groupes de réflexion et d'ONG, est un exemple de partenariat multi-acteurs à l'échelle internationale, dont l'objectif est d'accélérer les progrès vers la réalisation de l'objectif 12.3 des ODD, qui vise à réduire de moitié les déchets et le gaspillage alimentaires. Les ONG sont appelées par les gouvernements à contribuer aux ODD par le biais de projets similaires, notamment en France ou en Allemagne, deux pays qui insistent sur « la mobilisation de tous pour les ODD ». Pour ce qui concerne les partenariats multi-acteurs, quelques ONG

questionnées par l'Iddri semblent adopter une posture de prudence, plus particulièrement lorsque le cadre de responsabilisation est mal défini. D'autres ONG n'ont pas manifesté la même réticence et ont même exprimé le souhait de collaborer davantage avec d'autres acteurs, y compris le secteur privé. En ce sens, les ODD soulèvent des questions intéressantes sur le rôle des ONG et des coalitions d'acteurs, l'une des promesses des ODD.

La valeur ajoutée la plus significative des ODD pour les ONG semble être l'opportunité de créer de nouvelles coalitions, de plaider et de campagnes notamment, qui permettent de porter une voix plus forte et d'avoir un plus grand impact sur les décideurs. Les coalitions permettent également aux ONG de différents secteurs de se parler davantage et de développer des campagnes communes. C'est le cas, au niveau de l'UE, de SDG Watch Europe³⁶, qui rassemble des ONG de différents secteurs et de différents pays de l'Union européenne, et qui a notamment lancé une campagne autour des inégalités.

Au niveau de l'ONU, la faible inclusion des ONG environnementales au sein du FPHN jusqu'à présent, et le fait que le forum soit hébergé par une agence des Nations unies dont le mandat se concentre sur les affaires sociales et économiques, sont des raisons avancées par certaines ONG pour justifier une perte d'intérêt.

Si de plus en plus d'ONG connaissent et sont mobilisées autour des ODD, cette mobilisation s'est opérée, et encore aujourd'hui, en faveur des organisations de développement et, plus généralement, en faveur des organisations travaillant sur les questions internationales. Or, historiquement, le discours sur le développement durable était dominé par la communauté environnementale. Une partie de cette communauté a-t-elle le choix de ne pas s'impliquer dans la mobilisation autour et la mise en œuvre des ODD parce qu'elles doutent de la capacité de cet agenda à se positionner comme le projet transformateur affiché et nécessaire ? Parallèlement, les mouvements pour la défense de l'environnement et du climat ont récemment obtenu des résultats significatifs en termes d'écho dans la société et dans les médias. Leur posture indépendante, à l'écart des organisations internationales notamment, semble très éloignée de la nation de partenariat promue par l'Agenda 2030. Cette recherche d'influence « par l'extérieur » est-elle plus efficace ? Les deux stratégies peuvent-elles se compléter ?

³⁶ <https://www.sdgwatcheurope.org/>

4. 2020-2030 : LES CONDITIONS D'UN SURSAUT

4.1. Où en est-on ?

Dans son rapport de progrès, le secrétaire général de l'ONU dresse un constat sans appel : le monde n'est pas sur la bonne voie pour atteindre les ODD (SG, 2019). Même si le taux d'extrême pauvreté continue de baisser, cette tendance positive s'est ralentie. Au rythme actuel, 6 % de la population mondiale vivront en situation d'extrême pauvreté en 2030, et l'objectif d'élimination de ce fléau ne sera pas atteint. Entre 2015 et 2017, la consommation mondiale de matières premières est passée de 87 à 92,1 milliards de tonnes. L'aide publique au développement (APD) a diminué de 2,7 % entre 2017 et 2018, et l'aide pour l'Afrique a chuté de 4 %. Des efforts beaucoup plus importants sont nécessaires pour atteindre les objectifs en matière de biodiversité et de climat. L'ODD 10 sur les inégalités, nouvel objectif qui n'a pas été débattu en tant que tel par la communauté internationale avant l'adoption de l'Agenda 2030, ne fait pas encore l'objet d'une attention suffisante. Et 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. De nouvelles solutions sont nécessaires pour répondre à ces tendances inquiétantes de manière cohérente, par exemple atteindre l'ODD 2 d'élimination de la faim et de promotion de systèmes alimentaires durables tout en mettant fin au déclin massif de la biodiversité. Le *Rapport mondial sur le développement durable* (GSDR), rédigé par 15 scientifiques nommés en 2016, sonne également l'alerte quant au « succès limité » de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 (Independent group of scientists, 2019). Il liste un certain nombre de cibles plus ou moins loin d'être atteintes et 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. Par exemple, limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C au lieu de 2°C au-dessus du niveau préindustriel permettrait plus facilement d'éradiquer la pauvreté et de réduire les inégalités (Roy *et al.*, 2018). Le GSDR met l'accent sur les co-bénéfices, mais aussi les arbitrages difficiles entre objectifs. Ces interactions sont encore insuffisamment prises en compte dans les stratégies de mise en œuvre des ODD. Sur la base de la littérature existante, encore très limitée, on recense plus de co-bénéfices que d'arbitrages difficiles entre objectifs. Pour avancer dans la mise en œuvre, il est stratégique de travailler davantage sur ces arbitrages difficiles.

Le GSDR propose aux pays d'investir dans 6 transformations, chacune ayant le potentiel de limiter les impacts négatifs et d'augmenter les impacts positifs sur l'ensemble des ODD. En proposant cette approche, le rapport insiste aussi

sur l'importance de définir des trajectoires de développement durable à l'échelle d'un pays et d'éviter une approche de *checklist* des 169 cibles, trop lourde administrativement. Cette approche d'avancer dans la mise en œuvre des ODD en ciblant plusieurs grandes transformations est également proposée par Sachs *et al.* (2019b).

Pour atteindre les promesses et les objectifs de l'Agenda 2030, dans un peu plus de 10 ans, certaines conditions apparaissent désormais nécessaires.

4.2. Trouver un véritable leadership

Si, aujourd'hui, l'Agenda 2030 est devenu un cadre de référence qu'il est bien souvent difficile de ne pas mentionner, même *a minima*, il souffre d'un déficit de champions pour mobiliser en sa faveur et stimuler une dynamique favorable pour accélérer sa mise en œuvre effective. Les OMD avaient démontré qu'un ensemble d'objectifs agréés par la communauté mondiale pouvaient avoir un véritable effet mobilisateur. Ils ont bénéficié de plusieurs champions, à commencer par le secrétaire général des Nations unies de l'époque, Kofi Annan, mais également de plusieurs personnalités comme le chanteur de U2, Bono, qui ont permis aux OMD d'occuper le devant de la scène et de rester haut dans l'agenda international. Cette mobilisation a amené le G8 de Gleneagles, le 8 juillet 2005, à dix ans de l'échéance des OMD, à prendre des engagements financiers pour atteindre les OMD en Afrique : « *Les engagements du G8 et d'autres donateurs entraîneront une augmentation de 25 milliards de dollars par an de l'aide publique au développement en Afrique d'ici à 2010, soit plus du double de l'aide à l'Afrique par rapport à 2004* ». Ces engagements ont permis, pour partie, de créer une dynamique en faveur des OMD en Afrique. À la suite de ce G8, le Royaume-Uni a assumé un leadership en matière d'aide publique au développement qui lui a permis d'atteindre l'objectif d'APD de 0,7 % du revenu national brut en 2013.

L'Agenda 2030 ne dispose pas aujourd'hui de figure pour l'incarner et entraîner la mobilisation de l'ensemble des acteurs. Le secrétaire général actuel des Nations unies, Antonio Guterres, est aujourd'hui un peu seul pour occuper cette scène. Il a tenté de mobiliser les PDG de très grandes entreprises, sans résultat majeur à ce stade. Des pays mentionnés dans le cadre de cette étude (Finlande, Allemagne, France, Colombie, Indonésie ou encore Bangladesh) devraient émerger un ou deux « champions » de l'Agenda 2030 qui pourraient servir d'exemple. L'Union européenne pourrait être ce champion si la nouvelle Commission se saisissait du scénario 1 de son « papier de réflexion » sur les ODD pour notamment porter les enjeux de durabilité au plus haut niveau politique, en faire la stratégie de l'UE et renforcer l'action extérieure de l'UE et son alignement avec les ODD³⁷.

Le leadership, c'est aussi réussir à faire émerger des illustrations et des exemples de bonnes pratiques dans lesquels

³⁷ https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-towards-sustainable-europe-2030_fr

différents acteurs se sont appropriés l'Agenda 2030 pour construire leur propre stratégie de développement durable. Or, la communauté internationale manque de tels modèles.

4.3. 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 peu prises en compte. 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. C'est un risque qui guette de nombreuses acteurs, parfois malgré eux, notamment dans le secteur privé. Dans cet esprit, le Global Compact a demandé en 2018 aux entreprises de stopper le *cherry-picking* des ODD dans leurs rapports sur le développement durable, mais plutôt d'essayer de hiérarchiser leurs actions en fonction des ODD, en tenant compte à la fois des impacts positifs et négatifs. Il est nécessaire d'identifier et d'assumer clairement les difficultés et les problématiques pour pouvoir être en capacité d'y apporter des solutions.

Pour que l'Agenda 2030 ne soit pas décrédibilisé, il faut éviter que les ODD soient victime d'un jeu d'interprétation trop flou 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 ne peut consister en une contribution à une ou quelques-unes des 169 cibles, mais doit impliquer de veiller à minimiser son impact sur l'ensemble de l'agenda. Cela 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 pâtissent de l'absence de « mode d'emploi » de l'Agenda 2030, et qui ont tendance à se positionner dans un « narratif » ODD plutôt que dans une véritable action en faveur de leur mise en œuvre. Cette problématique est consubstantielle aux ODD tels qu'ils ont été négociés, suffisamment ouverts pour que toutes les parties prenantes puissent y souscrire sans difficulté.

Pourtant, l'enjeu des ODD n'est pas de s'inscrire dans un continuum (*business as usual*), mais de développer des approches innovantes qui permettent de développer une vision claire de ce qui contribue ou pas aux objectifs que les pays se sont fixés et de les atteindre effectivement d'ici 2030. Cela implique de trouver un équilibre entre la promesse de flexibilité des ODD et celle d'un projet véritablement transformateur.

Déjà, au cours des négociations, les discussions autour de plusieurs ODD parmi les plus transformatifs ont illustré les réticences au changement de différents groupes. Par exemple, de nombreux pays développés se méfiaient des changements de mode de vie qu'ils devraient apporter dans le cadre des ODD, notamment avec l'adoption d'un objectif sur la consommation

et la production durables. Les pays en développement, pour leur part, redoutaient que le soutien européen à un objectif de lutte contre le changement climatique se traduise par une entrave à la croissance de leur économie, qu'ils considéraient comme une condition nécessaire à l'élimination de la pauvreté ; l'appui de l'Europe au concept de « limites à la croissance » n'a ainsi trouvé que peu de poids politique dans les pays en développement (Kamau, Chasek, & O'Connor, 2018). Comme l'explique Macharia Kamau Ambassadeur du Kenya lors de la négociation, les États arabes (en particulier ceux qui dépendent des combustibles fossiles) craignaient que les ODD fassent partie d'un programme qui bouleverserait leurs économies et leurs moyens de subsistance. Les coprésidents du groupe de travail ouvert ont donc tenté de leur assurer que les ODD ne visaient pas à éliminer l'utilisation de combustibles fossiles et à priver les États producteurs de pétrole de leur principale source de revenus, mais qu'ils devaient être vus comme une occasion d'investir et de développer des technologies d'énergies renouvelables, telles que l'énergie solaire. L'Agenda 2030 comme une opportunité, mais qui ne bouleverse ni les pratiques et les modèles existants : c'est toute l'ambiguïté de cet agenda, qui lui a permis d'être adopté par l'ensemble des pays de la planète. Il doit désormais sortir de ce « consensus mou », contre-productif en termes de mise en œuvre, 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 » (*planetary boundaries*) (Steffen *et al.*, 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 : la montée des inégalités, le changement climatique, la perte de biodiversité et la quantité croissante de déchets provenant des activités humaines. 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. Elles doivent se positionner plus clairement pour 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. Le secrétaire général, Antonio Guterres, doit continuer de s'engager, et faire de la mise en œuvre et l'atteinte des ODD une priorité de son action. Cela passe aussi par des prises de décisions et des orientations claires, à l'image de sa position récente sur le climat³⁸ : « *Nous devons arrêter de subventionner les combustibles fossiles et l'agriculture polluante et nous tourner vers les*

³⁸ https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/19/antonio-guterres-nous-devons-arreter-de-subventionner-les-combustibles-fossiles_5438028_3232.html

énergies renouvelables, les véhicules électriques et les pratiques respectueuses du climat » ; ou de son appel explicite à « *accélérer la fermeture des centrales thermiques au charbon* ».

C'est dans cet esprit que le FPHN, pour sa part, devrait être un espace de dialogue et d'orientation pour accompagner et développer des mécanismes visant à faciliter la gestion des frictions et conflits entre ODD ; un dialogue permettant de véritables échanges entre acteurs sur les choix stratégiques qui doivent être pris. Les différents forums régionaux sur le développement durable organisés chaque année par les commissions économiques des Nations unies pourraient également constituer des espaces de discussions utiles pour créer une « dynamique des pairs », à condition de créer un dialogue ouvert à la mise en débat des politiques et initiatives et qui permette de valoriser les bonnes pratiques. Pourquoi ne pas créer, sur le modèle du Comité d'aide au développement de l'OCDE, une sorte d'examen par les pairs des systèmes et des politiques en faveur de l'atteinte de l'Agenda 2030, qui permettrait de dégager des recommandations pratiques et concrètes pour les pays ?

4.4. S'émanciper du cadre onusien

Enfin, pour être véritablement transformatif et efficace, l'Agenda 2030 ne doit pas être considéré comme un texte déclaratif onusien de plus, et auquel on ne ferait référence qu'une fois par an lors de l'Assemblée générale des Nations unies ou dans d'autres enceintes internationales. L'Agenda 2030 ne doit pas être cantonné dans le giron onusien, mais pleinement intégré par les acteurs, dans les pays. Pour être la feuille de route globale promise, il doit s'immiscer concrètement dans les espaces de décisions qui ont un impact sur les ODD. Cela implique un nécessaire, voire indispensable, changement de paradigme, ce dont semble témoigner la référence explicite aux ODD dans la lettre de mission de la nouvelle présidente de la Commission européenne Ursula Von der Leyen aux futurs Commissaires à ses futurs commissaires : « *Chaque commissaire veillera à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies dans son domaine politique. Le Collège dans son ensemble sera responsable de la mise en œuvre globale des objectifs* ». Si la formulation retenue n'exclut pas le risque de travail en silos, cette mention constitue une avancée, surtout elle permet de mettre véritablement la question de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 au cœur des débats de politiques publiques sectorielles (alimentation, commerce, énergie, transports, par exemple) avec l'ensemble des acteurs.

L'utilité de l'Agenda 2030 doit être d'apporter une forme d'intelligence collective pour aider à la décision et éclairer les orientations et les arbitrages nécessaires à l'élaboration de stratégies de développement durable. 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 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 ? Les tensions récentes autour de l'accord de libre-échange entre le Mercosur et l'Europe montrent les difficultés inhérentes à ce changement de perspective, mais c'est un chantier à ouvrir.

4.5. L'enjeu du financement de l'Agenda 2030

L'accélération de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 passe aussi par une amélioration et une meilleure mobilisation des canaux de financement en faveur du développement durable. Bien qu'il existe un consensus sur la nécessité de passer de milliards de dollars d'aide publique au développement (APD) à des milliers de milliards d'investissements, l'Agenda 2030 cherche toujours des acteurs capables de faire basculer la promesse d'un monde meilleur en réalité.

Les défis pour répondre à cette ambition sont nombreux, et peuvent être regroupés autour d'un besoin central pour les institutions financières de passer de l'intention stratégique de mettre en œuvre l'agenda 2030 à une intégration véritable. Or ce que recouvre cette « intégration véritable » n'est pas encore clair pour les acteurs du financement du développement. Les banques de développement doivent analyser les pratiques du développement durable sur le terrain, comment les ODD ont été mis en œuvre jusque-là et comment aligner leurs financements sur les trajectoire des pays, tout en prenant en compte les trois dimensions du développement durable (économique, sociale et environnementale).

Aucun acteur du financement du développement ne peut se prévaloir d'avoir une réponse complète à ces questions, mais tous ont fait évoluer leurs pratiques depuis 2015 : certains ont pris de nouveaux engagements, d'autres ont fait des réformes internes, d'autres encore ont développé de nouveaux instruments, stratégies ou partenariats. À cet égard, on peut souligner l'engagement, pris en marge des sommets climat et ODD de l'AGNU de septembre 2019, de l'IDFC (International Development Finance Club), qui regroupe 24 banques nationales ou régionales de développement, d'harmoniser davantage ses flux financiers avec l'Accord de Paris et les ODD.

C'est en partageant les avancées de chacun, en les comparant et en les additionnant, que les acteurs du financement du développement pourront obtenir une vision panoramique de ce qu'ils peuvent faire des ODD. Tous les acteurs devraient tendre dans cette direction, mais les banques de développement disposent d'avantages spécifiques qui leur permettent de se positionner à l'avant-garde de ce mouvement. Dotées d'une connaissance détaillée de la situation propre à chaque pays et d'une grande flexibilité dans la conception de programmes de prêts concessionnels aux pays partenaires tenant compte de la situation nationale, ces institutions sont une voix essentielle et complémentaire des banques multilatérales de développement et des investisseurs commerciaux. Elles peuvent en outre tirer parti de l'expertise scientifique nationale et des parties prenantes pour identifier les trajectoires vers les ODD et les traduire en une véritable intégration dans leurs pratiques quotidiennes.

5. CONCLUSION

Les ODD sont un outil au service du développement durable. Complexes et imparfaits, dans la mesure où leur « mode d'emploi » fait le plus souvent défaut, mais utiles s'ils sont utilisés comme un projet transformatif à la hauteur des défis posés à la fois par les enjeux environnementaux, les questions d'inégalités, l'évolution contestée de la mondialisation, etc. Cette ambition transformative – et unificatrice – des ODD a été contestée dès leur négociation, et persiste dans les débats internationaux. L'Agenda 2030 est un projet global, jamais fondamentalement ni frontalement remis en cause en tant que tel (adopté à l'unanimité en 2015, il serait diplomatiquement périlleux pour un pays de le rejeter), mais plus ou moins approprié et interprété différemment selon les acteurs ; on y entend pas un, mais plusieurs narratifs sur les ODD. En outre, le contexte multilatéral actuel, soumis à de fortes turbulences, incite certains à la prudence, voire au repli sur soi, au statu quo, autant de positionnements incompatibles avec l'esprit de changement inhérent aux ODD. En termes de mise en œuvre et de résultats, cette flexibilité dans la mise en politique aboutit, quatre ans après l'adoption de l'Agenda 2030, à un bilan très mitigé, inquiétant, à 10 ans de l'échéance.

Les ODD en tant que projet de société durable pour le monde de demain sont acceptés par tous, mais ne peuvent 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 ; une transformation qui à son tour demande la construction et l'adoption de pratiques résolument innovantes et soutenables, en termes de gouvernance comme en termes de mise en œuvre sur le terrain. L'heure n'est plus aux discours de surface, mais à l'opérationnalisation des transformations nécessaires. Les six priorités d'action identifiées par le *Rapport mondial sur le développement durable* actent cette urgence et montrent la voie à suivre.

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.

7. BIBLIOGRAPHIE

- Badie, B. (2011). *La Diplomatie de connivence*. La Découverte, Paris.
- Bhattacharya, D., Khan, T. I., & Salma, U. (2014). A commentary on the final outcome document of the Open Working Group on SDGs. *SAIS Review of International Affairs*, 34(2), 165-177.
- Billé, R., Le Duc, J. P., & Mermet, L. (2010). Global biodiversity targets: vain wishes or significant opportunities for biodiversity governance. In: Billé et al.: *Global governance of biodiversity: new perspectives on a shared challenge*. IDDRI, Paris, France, 45-86.
- Breakspear, S. (2012). The Policy Impact of PISA: An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance. OECD Education Working Papers, No. 71. *OECD Publishing (NJ1)*.
- Brimont, L. (2017). Les ODD, un agenda d'avenir pour les entreprises ? *Billet de blog Iddri*. URL : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/les-odd-un-agenda-davenir-pour-les-entreprises> (dernier accès 1/10/19).
- Brown, O., & Schaller, S. (2019). Leadership for the SDGs: why foreign policy must recharge multilateral cooperation now. In : Ivleva, D., Schaller S. and Vivekananda, J.: *DRIVING TRANSFORMATIVE CHANGE: Foreign Affairs and the 2030 Agenda*, 14, Adelphi.
- Bruyninckx, H. (2006). Sustainable development: the institutionalization of a contested policy concept. In *Palgrave advances in international environmental politics* (pp. 265-298). Palgrave Macmillan, London.
- Caballero, P. (2016). A Short History of the SDGs. *Impakter*. URL: <https://impakter.com/short-history-sdgs/> (dernier accès 1/10/19).
- Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development (2017). *Spotlight on Sustainable Development. Reclaiming policies for the public. Privatization, partnerships, corporate capture, and their impact on sustainability and inequality -assessments and alternatives*. *Social watch*.
- Commission économique pour l'Afrique (2015). *La planification au service du développement en Afrique*. Addis-Abeba.
- Cortell, A. P., & Davis Jr, J. W. (1996). How do international institutions matter? The domestic impact of international rules and norms. *International Studies Quarterly*, 40(4), 451-478.
- Demilly, D., & Hege, E. (2017). Forum politique de haut niveau (FPHN) : trois idées pour l'améliorer *Billet de blog Iddri*. URL : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/forum-politique-de-haut-niveau-fphn-trois-idees-pour> (dernier accès 01/10/19).
- Demaria, F., & Kothari, A. (2017). The Post-Development Dictionary agenda: paths to the pluriverse. *Third World Quarterly*, 38(12), 2588-2599.
- Devarajan, S., Miller, M. J., & Swanson, E. V. (2002). *Goals for development: History, prospects, and costs*. The World Bank.
- Duffield, J. S. (1992). International regimes and alliance behavior: Explaining NATO conventional force levels. *International Organization*, 46(4), 819-855.
- ECLAC (2019). *Quadrennial report on regional progress and challenges in relation to the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*.
- Easterly, W. (2015). The SDGs should stand for senseless, dreamy, garbled. *Foreign Policy*, 28.
- Greene (2015). Hello SDGs, what's your theory of change? *Oxfam Blog*. URL: <https://oxfamblogs.org/fp2p/hello-sdgs-whats-your-theory-of-change/> (last accessed on 01/10/19).
- Griggs, D. J., Nilsson, M., Stevance, A., & McCollum, D. (2017). *A guide to SDG interactions: from science to implementation*. International Council for Science, Paris.
- Haas, E. B. (1980). Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. *World Politics*, 32(3), 357-405.
- Hege, E. (2019). Vers une Europe durable en 2030? Une analyse du papier de réflexion de la Commission européenne. *Billet de blog Iddri*. URL : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/vers-une-europe-durable-en-2030-une-analyse-du-papier-de> (dernier accès 01/10/19).
- Hege, E. (2018). Forum politique de haut niveau 2018 : un bilan en demi-teinte. Constat préoccupant pour les ODD à l'ONU *Billet de blog Iddri*. URL : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/forum-politique-de-haut-niveau-2018-un-bilan-en-demi> (dernier accès 01/10/19).
- Hege, E., & Brimont, L. (2018). Integrating SDGs into national budgetary processes. *IDDRI Studies*, (05/18).
- Hege, E., & Demilly, D. (2018). La mobilisation des ONG en faveur des ODD. *IDDRI Studies*.
- Hege, E. et al. (2017). La France passera-t-elle le test des Objectifs de développement durable (ODD) ? Une évaluation des nouveautés et des défis des ODD pour la France. *IDDRI Studies* (02/17).
- Hickel, J. (2015). The problem with saving the world. *The Jacobin Magazine [Internet]*. URL: <https://www.jacobinmag.com/2015/08/global-poverty-climate-change-sdgs/> (last accessed 30/09/19).
- 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.
- Kallis, G. (2015). The degrowth alternative. *Great Transition Initiative*, 1-6.
- Kamau, M., Chasek, P., & O'Connor, D. (2018). *Transforming multilateral diplomacy: The inside story of the sustainable development goals*. Routledge.
- Kettunen, M., Bowyer, C., Vaculova, L. and Charveriat, C. (2018) Sustainable Development Goals and the EU: uncovering the nexus between external and internal policies, Think2030 discussion paper, IEEP Brussels, www.think2030.eu.
- Koehler, G. (2016). Assessing the SDGs from the standpoint of eco-social 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.

Martinez, C., & Mueller, M. (2015). The SDGs: opportunities for conservation. *Envtl. Pol'y & L.*, 45, 239.

McGee, R., Gaventa, J. (2010). 'Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives', Institute of Development Studies.

Meadowcroft, J. (2007). National sustainable development strategies: features, challenges and reflexivity. *European Environment*, 17(3), 152-163.

Nadelmann, E. A. (1990). Global prohibition regimes: The evolution of norms in international society. *International Organization*, 44(4), 479-526.

Niestroy, I., Hege, E., Dirth, E. and Zondervan, R. (2019). Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward. Bruxelles: European Parliament Policy Department for external relations.

Nye, J. S. (1987). Nuclear learning and US-Soviet security regimes. *International Organization*, 41(3), 371-402.

Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE) (2018). Globale Nachhaltigkeit vor der Sackgasse bewahren

RNE-Empfehlung an die Bundesregierung zum Ausbau des multilateralen Schwungrads der Agenda 2030. *Stellungnahme zur Reform des HLPF*.

Roy et al. (2018). *Sustainable Development, Poverty Eradication and Reducing Inequalities*. In: Masson-Delmotte et al. Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. In Press.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework. *Theories of the policy process*, 2, 189-220.

Sachs, Schmidt-Traub, Kroll, Lafortune, Fuller (2019a). Sustainable Development Report 2019, G20 and Large Countries Edition. New York : Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N., & Rockström, J. (2019b). Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 1-10.

Salleh, A. (2016). Climate, water, and livelihood skills: A post-development reading of the SDGs. *Globalizations*, 13(6), 952-959.

Samuel, B. (2017). Planifier en Afrique. *Politique africaine*, (1), 5-26.

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

Sénit, C. A. (2017). *Taking democracy to the next level? Global civil society participation in the shaping of the Sustainable Development Goals from Rio to New York (2012-2015)* (Doctoral dissertation, Utrecht University).

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

Stevens, C., & Kanie, N. (2016). The transformative potential of the sustainable development goals (SDGs).

Stein, A. A. (1982). Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. *International organization*, 36(2), 299-324. Solberg, E. (2015). From MDGs to SDGs The Political Value of Common Global Goals. *Harvard International Review*, 37(1), 58.

Swanson D, Pinter L, Bregha F, Volkery A, Jacob K. (2004.) National Sustainable Development Strategies. IISD-Stratos-Environment Policy Research Centre of the Free University of Berlin-Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit Winnipeg.

Vaille, J. (2016). Les ODD un an après : bilan du Forum politique de haut niveau (FPHN). *Billet de blog Iddri*. URL : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/les-odd-un-apres-bilan-du-forum-politique-de-haut-niveau> (dernier accès 01/10/19).

Vaillé, J., & Brimont, L. (2016). Faire des objectifs de développement durable un levier d'action politique, pour les pays européens et la France. *IDDRI Policy Briefs*, 2, 16.

Voituriez, T. (2013). À quoi servent les objectifs de développement durable? *IDDRI Working paper*.

Volkery, A., Swanson, D., Jacob, K., Bregha, F., & Pintér, L. (2006). Coordination, challenges, and innovations in 19 national sustainable development strategies. *World Development*, 34(12), 2047-2063.

Weber, H. (2017). Politics of 'leaving no one behind': contesting the 2030 Sustainable Development Goals agenda. *Globalizations*, 14(3), 399-414.

Young, O. R. (1989). *International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment*. Cornell University Press.

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.

Zaccai, E. (2012). Over two decades in pursuit of sustainable development: Influence, transformations, limits. *Environmental Development*, 1(1), 79-90.

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

Elisabeth Hege, Damien Barchiche, Julien Rochette, Lucien Chabason, Pierre Barthélemy (Iddri)

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) est un *think tank* indépendant qui facilite la transition vers le développement durable. Il a été fondé en 2001. Pour cela, l'Iddri identifie les conditions et propose des outils pour placer le développement durable au cœur des relations internationales et des politiques publiques et privées. Il intervient à différentes échelles, de celle de la coopération internationale à celle des gouvernements nationaux, locaux et des entreprises, chaque échelle informant l'autre. À la fois institut de recherche et plateforme de dialogue, l'Iddri crée les conditions d'un diagnostic et d'une expertise partagés entre parties prenantes. Il les met en relation de manière transparente et collaborative, sur la base de travaux de recherche interdisciplinaire de premier plan. L'Iddri met ensuite ses analyses et propositions à la disposition de tous. Quatre enjeux sont au cœur de l'activité de l'institut : le climat, la biodiversité et les écosystèmes, l'océan et la gouvernance du développement durable.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

Citation : Hege, E., Barchiche, D., Rochette, J., Chabason, L., Barthélemy, P. (2019). Premier bilan et conditions de succès de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Iddri, *Étude N°07/19*.

ISSN : 2258-7535

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-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)