

### Cinq questions et réponses sur les objectifs de développement durable

Tancrede Voituriez, Lucien Chabason, Sébastien Treyer (Iddri)

Sur la base du document issu de la conférence Rio+20, *L'Avenir que nous voulons*, L'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a donné pour mandat à un groupe de travail ouvert (GTO) réunissant 70 pays représentatifs ainsi que des observateurs (*multi-stakeholders*) de proposer une série d'objectifs de développement durable (ODD), pour adoption définitive au terme de la 68<sup>e</sup> session de l'AGNU, soit en septembre 2015. En 2014, les Nations unies ont décidé de faire converger cet exercice avec l'agenda du développement après 2015 de façon à aller vers un ensemble d'objectifs intégrant les dimensions économiques, sociales, sociétales et environnementales pour former le socle de l'agenda des Nations unies post-2015. Après seize mois de travaux, le groupe de travail ouvert a rendu public ses propositions le samedi 19 juillet 2014<sup>1</sup>.

1. Outcome document – Open Working Group on Sustainable Development Goals.  
<http://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>

#### POINTS CLÉS

- Les ODD sont une tentative sans précédent d'intégration dans un même cadre d'objectifs des multiples dimensions du développement durable. Au crédit des vice-présidents du groupe de travail ouvert, la rédaction des ODD a été précédée de nombreuses consultations sur l'état des problèmes et des solutions au développement non durable ; ils ont donc été rédigés dans une perspective d'effectivité, c'est-à-dire comme pouvant et devant être atteints, et non comme une asymptote vers laquelle tendre.
- Considérés dans leurs grandes masses, les ODD proposés par le GTO sont avant tout des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) approfondis et étendus, avec pour implications qu'ils concernent d'abord les pays en développement et, en second lieu, qu'ils intègrent très marginalement entre elles les questions de développement et d'environnement.
- Des critiques ou des doutes peuvent être exprimés sur certains objectifs ou cibles considérés isolément les uns des autres, pour lesquels nous disposons de peu de moyens d'action : garantir le plein emploi, ou une croissance forte dans les pays les moins avancés (PMA), par exemple. Pour autant, la vraie question est ailleurs et réside dans la véritable capacité de transformation que les ODD offrent aux acteurs économiques, politiques et à la société civile des différents pays.
- En l'état, loin d'associer les ODD à des défis de soutenabilité nécessitant par leur nature même d'explorer des chemins de développement nouveaux, les objectifs et cibles sectoriels – et singulièrement l'industrialisation – sont largement ancrés dans la reproduction des trajectoires passées dont on connaît les limites.

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

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

## 1. QU'ÉNONCENT LES ODD ?

Les ODD<sup>2</sup> énoncent à des horizons allant jusqu'à 2030 une série de 17 objectifs globaux assortis de 126 cibles dessinant chacun les composants élémentaires d'un développement plus durable. S'ils sont atteints, les ODD auront contribué à faire advenir un monde sans pauvreté absolue (cible 1.1), sans famine ni malnutrition (2.1)<sup>3</sup>, sans mort évitable des nourrissons et des enfants de moins de cinq ans (3.2), sans sida, tuberculose, paludisme et autres maladies tropicales négligées sous une forme épidémique (cible 3.3), sans discrimination de genre (5.1). L'accès à l'eau potable sera universel (cible 6.1) et l'assainissement étendu (cible 6.2), l'accès à la santé sexuelle et reproductive (5.6), à la couverture santé (3.8), à l'énergie « moderne » (7.1), au transport (11.2) et au logement (11.1) seront également universels. Le travail des enfants et le travail esclave n'auront plus cours (8.7), les économies fonctionneront au plein emploi (8.5), les PMA verront leur PIB s'accroître d'au moins 7 % par an (8.1) ; ils seront deux fois plus industrialisés qu'aujourd'hui (9.2). Dans tous les pays, le revenu des 4 premiers déciles de la population croîtra plus vite que la moyenne nationale.

La transformation des modes de consommation et de production est renvoyée à l'application du cadre de 10 ans portant sur le sujet<sup>4</sup> (12), la lutte contre le changement climatique aux travaux de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (13). Les océans et les ressources marines seront protégés et utilisés de manière soutenable (14), mais la protection de la haute mer n'est pas mentionnée. Les pertes de biodiversité seront enrayerées, les écosystèmes terrestres protégés (15). Le monde sera moins violent (16.1) et moins corrompu (16.5).

Pour atteindre ces objectifs et cibles, les moyens de mise en œuvre (financiers, technologiques, commerciaux) seront « renforcés », le partenariat global pour le développement durable « revitalisé » (17).

2. Dans ce *brief*, « ODD » renvoie à la liste des ODD produits par le groupe de travail ouvert (cf note 1).

3. Nous supprimons le mot « cible » entre parenthèses pour alléger le texte. Les chiffres sans décimales renvoient à des objectifs.

4. À Rio+20, les chefs d'État ont confirmé leur volonté d'accélérer le passage à des modes de consommation et de production durables (CPD), grâce à l'adoption du Cadre décennal de programmation concernant les modes de CPD (*10YFP* d'après son acronyme en anglais) dont le secrétariat a été confié au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

## 2. EN QUOI LES ODD SE DISTINGUENT-ILS DES OMD ?

Les ODD sont une tentative sans précédent d'intégration dans un même cadre d'objectifs des multiples dimensions du développement durable. Pour autant, considérés dans leurs grandes masses, les ODD sont d'abord et avant tout des OMD approfondis et étendus, avec pour première implication qu'ils concernent au premier chef les pays en développement (objectifs 1 à 9 en particulier).

Ils s'en distinguent dans le même temps sous au moins cinq aspects :

- Ils incluent des objectifs sectoriels voire macro-économiques : développement d'infrastructures, hausse de la productivité et de la valeur ajoutée industrielle en particulier. Il faut y lire ici l'effet de l'apprentissage. La grande majorité des personnes sorties de la pauvreté extrême depuis 15 ans l'ont été grâce à la forte croissance des pays fortement peuplés, aujourd'hui pays à revenu intermédiaire. L'invocation de la productivité, de l'industrialisation et de la croissance pour résorber la pauvreté persistante n'est donc pas incongrue, quoique qu'elle laisse perplexe sur notre capacité à provoquer une hausse soutenue et soutenable du PIB, de surcroît si celle-ci doit être découplée de la consommation de ressources naturelles comme le recommandent certaines cibles complémentaires. Réduire à grande échelle le nombre des pauvres absolus sans polluer davantage n'a en effet jamais été observé ; à l'identique, l'industrialisation ne s'est pas accompagnée, ces trente dernières années, d'une réduction des inégalités – or elles sont l'une et l'autre des cibles ou objectifs distincts des actuels ODD. Loin d'associer les ODD à des défis nécessitant par leur nature même d'explorer des chemins de développement totalement nouveaux, les cibles sectorielles comme l'industrialisation sont largement ancrées dans la reproduction des trajectoires passées dont on connaît les limites.
- Ils accordent une plus large part aux objectifs sociaux ou sociétaux – au besoin en rappelant simplement certains termes des engagements déjà pris au sein de traités ou conventions.
- Ils incluent des objectifs de paix et de sécurité. Ici encore, plutôt qu'un excès d'ambition, il faut y voir un énoncé cohérent avec les objectifs de fin de la pauvreté, de la malnutrition et de la faim, phénomènes concomitants des conflits armés.
- Ils développent substantiellement l'OMD environnement (OMD 7) selon les termes et objectifs des trois conventions de Rio (1992 : climat, biodiversité, désertification), auxquelles s'ajoutent les questions marines, de cycle de vie et les déchets.

- Ils incluent, sous chaque objectif, au moins une cible d'intérêt pour un pays quel que soit son niveau de revenu, avec cette réserve que les cibles universelles ne sont pas toujours quantifiables et quantifiées. Citons à titre d'illustration la division par deux du nombre de pauvres relatifs (i.e. selon les définitions nationales et non selon le seuil de 1,25 US\$ par jour) (cible quantifiée 1.2) ou la mise en place de systèmes de production durables (cible non quantifiée 2.4).

Précisons enfin, de manière procédurale et non substantielle, que les ODD, contrairement aux OMD, ont été élaborés et négociés par des représentants de gouvernements.

### 3. QUEL NIVEAU D'AMBITION ?

En l'état, le niveau d'ambition est incontestablement élevé. L'occurrence du mot « éliminer » (« end ») est bien plus élevée (10) que dans les OMD (1). L'amplitude des domaines couverts, on l'a dit, est aussi beaucoup plus large. Si on pouvait lui donner une direction, cette ambition irait dans celle d'un renforcement des OMD. Soulignons qu'en l'état, cette direction n'est pas celle d'une intégration ou articulation des questions de développement et d'environnement.

### 4. SONT-ILS RÉALISTES ?

Au crédit des vice-présidents du groupe de travail ouvert, la rédaction des ODD a été précédée de nombreuses consultations sur l'état des problèmes et des solutions au développement insoutenable ; ils ont donc été rédigés dans une perspective d'effectivité, c'est-à-dire comme pouvant et devant être atteints, et non comme une asymptote vers laquelle tendre.

Pour autant, des critiques ou des doutes peuvent être exprimés sur certains objectifs ou cibles pour lesquels nous disposons de peu de moyens d'action : garantir le plein emploi, une croissance forte dans les PMA, par exemple, semble hors d'atteinte si l'on se fie aux performances des diverses politiques conduites jusqu'à présent. On peut néanmoins, en dernier extrême, rappeler les termes de Nelson Mandela : « certaines choses paraissent impossible jusqu'à ce qu'on les fasse ».

À ces critiques s'ajoutent celles d'économistes mettant en avant le coût de certains objectifs, en particulier ceux visant à éradiquer un problème (« end »)<sup>5</sup> – quand en réduire l'incidence

(sans aller jusqu'à 0) aurait été plus efficient. Tirer d'affaire le dernier pauvre coûte cher, en somme. Il en va de même du dernier mal-nourri. Formulée ainsi, la critique heurte la morale : si l'on sait régler le problème de la pauvreté et de la malnutrition dans sa totalité, au nom de quel principe de justice devrait-on renoncer à le faire ? La partie intéressante de la critique est ailleurs : elle souligne une difficulté consubstantielle au niveau d'ambition des ODD : à produire un cadre complet de durabilité, les ODD estompent toute priorité.

On note également les critiques des ONG de développement et d'environnement sur le rôle attribué à la croissance et surtout à la libéralisation du commerce dans la réalisation des objectifs alors que le développement et l'application effective du droit international de l'environnement ne sont pas évoqués.

Toutes ces critiques sont sérieuses. Pour autant, les vraies questions sont ailleurs – non pas dans quel objectif sera atteint, avec combien de décimales, mais dans la véritable capacité de transformation que les ODD ainsi formulés offrent aux acteurs économiques, politiques et à la société civile des différents pays.

### 5. QUELLE CAPACITÉ DE TRANSFORMATION DES TRAJECTOIRES ET MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT ?

Les ODD sont à la fois un rappel d'engagements déjà pris (*reminder*) – tel est le cas de l'objectif symbolique de lutte contre le changement climatique ou de protection de la biodiversité – et l'énoncé d'une ambition et d'un mouvement vers davantage d'accomplissements (*propeller*) – réduction à zéro du nombre absolu de pauvres ou de mal nourris, pour ne citer que deux exemples. *Reminders* ou *propellers*, que changeront-ils exactement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ?

*A minima*, ils produiront de l'information : les centaines d'indicateurs associés aux cibles, quoique d'une lecture très certainement fastidieuse, fourniront une idée un peu plus précise et complète que celle dont on dispose actuellement par les rapports ponctuels de l'ONU sur la qualité du développement dans les différentes économies du monde. Les ODD, ce seront d'abord des statistiques nourrissant des indicateurs, à la fois pour le « Nord » et pour le « Sud ».

Raisonnablement, ils produiront de la connaissance : à condition que les dispositifs de suivi et d'évaluation stimulent l'expérimentation et l'apprentissage, les ODD peuvent être conçus comme des laboratoires de politiques prises au sens large, dont les effets pourront être comparés au cours du temps. Les ODD, ce seront aussi des politiques et des pratiques, ce que les OMD ont peiné à faire

5. Bjorn Lomborg « Setting the Right Global Goals » Project Syndicate <http://www.project-syndicate.org/commentary/bj-rn-lomborg-identifies-the-areas-in-which-increased-development-spending-can-do-the-most-good>

advenir au-delà du cadre étroit du métier des spécialistes du développement.

On dispose aujourd'hui de quelques informations sur les dispositifs de mesure, d'évaluation et de suivi, indispensables à l'expérimentation et à l'apprentissage que nous venons de mentionner. Réuni sous les auspices d'ECOSOC, un Forum politique de haut niveau (HLPF en anglais) a diffusé en juin 2014 la version 0 de ce qui devrait devenir le *Rapport sur le développement mondial global (Global Sustainable Development Report)* – rapport d'évaluation des progrès réalisés sur les ODD. Plusieurs options sont envisagées et en cours de discussion concernant le format et la périodicité : rapport traditionnel élaboré sous la responsabilité du secrétariat général des Nations unies ; rapport fondé sur les contributions nationales et les *stakeholders* ; modèle du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), autrement dit rapport rédigé par un panel intergouvernemental sur le développement durable. Quelle que soit l'option qui sera choisie, il est acquis que des rapports nationaux devront être établis ainsi que des rapports des agences spécialisées. La question qui se pose est celle du mode de passage en revue des rapports nationaux, incluant la possibilité de *peer reviews*.

De manière plus spéculative, les ODD peuvent produire une *transformation* des modèles de développement : celle-ci paraît indispensable pour que tous les objectifs soient atteints *ensemble*. Il ne s'agit pas d'augmenter la productivité seulement, mais d'augmenter la productivité et de changer les modes de production afin de rendre ceux-ci moins intensifs en ressources naturelles, pour ne prendre qu'un exemple. L'incertitude principale porte ici sur la capacité des ODD et des dispositifs de suivi qui leur seront associés à provoquer ces changements de modèles de développement cohérents avec les impératifs de durabilité. Ils risquent de reproduire la même spécialisation que les OMD, faisant de chaque question un silo spécifique. A titre d'illustration, la tension entre développement et environnement est accentuée par la présence d'un objectif d'industrialisation d'un côté, et d'objectifs environnementaux de l'autre. Cependant, le processus enclenché dans le HLPF pourrait aussi réussir là où les OMD ont partiellement échoué, en mettant en regard entre pays le fonctionnement systémique de l'atteinte *ensemble* des différents objectifs, notamment si les rapports nationaux produits contiennent de manière explicite une anticipation prospective des trajectoires de transformation du modèle de développement entre 2015 et 2030, et non une simple juxtaposition de rapports sectoriels.

Pourquoi une telle incertitude sur la capacité de transformation des ODD? En premier lieu, parce qu'ils ne sont pas d'application automatique (*self-enforcement*). Assortis d'aucune sanction, ils sont, en terme légal, dépourvus de force. Ensuite, traduisant le déséquilibre actuel entre les préférences pour l'environnement et les préférences pour l'industrialisation et le développement, ils sont des OMD mâtinés d'environnement, davantage que des objectifs intégrant chacun les multiples dimensions du développement durable. L'urgence était à la protection de l'environnement en 1992, elle est davantage au rattrapage économique et à la hausse généralisée du bien-être (mesuré par la croissance) aujourd'hui. Ce déséquilibre entre préférences produira probablement davantage une harmonisation qu'une transformation des modèles de développement.

En troisième lieu, les moyens de mise en œuvre des ODD annoncés sous le chapeau de l'objectif 17 semblent en-deçà des ambitions des ODD. Mettre un terme à une série de dix fléaux ou calamités, protéger la biodiversité et les ressources naturelles, réduire drastiquement la production de déchets ne serait accessible que par le truchement d'un « renforcement » des moyens de mis en œuvre existants et une « revitalisation » du partenariat global pour le développement durable ? Qu'il nous soit permis d'en douter. Le Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable, dont un rapport est attendu en septembre 2014, nous éclairera un peu plus sur la question, de même que la troisième Conférence internationale sur le financement du développement qui se tiendra à Addis-Abeba en juillet 2015. Reste que ce partenariat, déjà présent en tant qu'OMD 8, était aussi largement critiqué parce qu'il ne permettait pas de prendre à bras le corps les questions de compétition internationale, traitées ailleurs (dans des accords bilatéraux de commerce, par exemple).

Enfin, les ODD ne seront traduits de faits que s'ils font l'objet d'une appropriation par les pays concernés – littéralement, tous les pays, puisqu'ils sont universels. L'état des débats jusqu'à présent suggère une appropriation plus rapide par les pays en développement, et en particulier les pays à revenu faible ou moyen, que par les pays de l'OCDE, hormis pour l'obligation que ces derniers s'y donnent d'honorer certains versements. On croyait le développement durable une idée de pays bien nés. Détrompez-vous, nous suggère le silence des pays riches sur ce qu'ils attendent des ODD pour eux-mêmes. Le développement durable ? C'est d'abord pour les pauvres. Tout n'est pas joué. Il reste aux uns et aux autres exactement un an pour finaliser les ODD. ■