

Un défi pour la planète

Les Objectifs de
développement durable
en débat



Sous la direction de

Patrick Caron et Jean-Marc Châtaigner

éditions
Quæ


Éditions

Un défi pour la planète

Les Objectifs
de développement durable
en débat

Un défi pour la planète

Les Objectifs
de développement durable
en débat

Sous la direction de

Patrick CARON

Jean-Marc CHÂTAIGNER

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

Marseille, 2017

Coordination éditoriale, fabrication
Corinne Lavagne

Mise en page
Desk (53)

Maquette de couverture
Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure
Aline Lugand/Grissouris

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD, 2017

ISBN : 978-2-7099-2412-2

Sommaire

Préface	11
<i>Jean-Yves LE DRIAN et Michaëlle JEAN</i>	
Les 17 Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030.....	13
Introduction générale	15
<i>Jean-Marc CHÂTAIGNER et Patrick CARON</i>	
Partie 1	
Les ambitions d'un dialogue universel et inclusif	23
Chapitre 1	
La négociation diplomatique des Objectifs de développement durable (ODD) : succès ou miroir aux alouettes ?	25
<i>Jean-Marc CHÂTAIGNER, Morgane TOUS</i>	
Chapitre 2	
La nécessaire mutation des rapports Nord-Sud pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030.....	39
<i>Jean-Pierre NDOUTOUM, Tounao KIRI</i>	
Chapitre 3	
Les ODD vont-ils façonner de nouvelles relations Nord-Sud ? ..	55
<i>Étienne HAINZELIN, Michel EDDI</i>	
Chapitre 4	
L'Agenda 2030 : un dialogue nécessaire entre science, société et politique	67
<i>Teresa RIBERA</i>	
Partie 2	
L'idéal d'une humanité épanouie	75
Introduction.....	77
<i>Patrick CARON</i>	
Chapitre 5	
L'ODD 1 et l'élimination de la pauvreté d'ici 2030. Un objectif hors d'atteinte	81
<i>Jean-Pierre CLING</i>	

Chapitre 6		
ODD 2 : le choix de réunir faim, sécurité alimentaire et agriculture durable.....		93
	<i>Alain BILLAND, Patrick CARON</i>	
Chapitre 7		
L'ODD 3, ou la nécessité d'une approche de santé globale.....		107
	<i>Jean-François GUÉGAN, Gerardo SUZÁN AZPIRI, Séraphin KATI-COULIBALY, Didier NKOKO BONPAMGUE, Jean-Paul MOATTI</i>	
Chapitre 8		
Objectifs de développement durable : quel projet pour l'éducation ?		121
	<i>Nolwen HENAFF, Ha Thi Thai TRÂN, Loan Thi Bich DINH</i>	
Chapitre 9		
Analyse critique de l'ODD 5 : entre ambitions d'égalité et réalité politique		135
	<i>Dilek ELVEREN</i>	
Focus		
La Fondation ELLE. Notre devoir pour les femmes du monde ..		147
	<i>Karine GULDEMANN</i>	
Chapitre 10		
Des villes durables dans les Suds : une utopie ? Réflexions à partir de l'Amérique latine.....		151
	<i>Catherine PAQUETTE</i>	
Partie 3		
De nouveaux modèles pour une économie équitable et durable		161
Introduction.....		163
	<i>Sarah MARNIESSE</i>	
Chapitre 11		
L'accès de tous à l'énergie est-il un Objectif durable ? (ODD 7).		167
	<i>Gaël GIRAUD</i>	
Chapitre 12		
Travail décent et croissance au cœur du développement durable.....		185
	<i>Xavier OUDIN</i>	
Chapitre 13		
Processus d'industrialisation et évolutions à travers l'ODD 9...		195
	<i>Patrick Jean GILABERT</i>	
Focus		
L'apport du secteur privé. Mettre la transformation digitale au service du développement		207
	<i>Stéphane RICHARD</i>	

Chapitre 14	
Réduire les inégalités dans les pays et entre pays. Enjeux conceptuels, statistiques et politiques	213
<i>Sandrine MESPLÉ-SOMPS, Anne-Sophie ROBILLIARD</i>	
Chapitre 15	
Pas de développement durable sans réduction des inégalités	225
<i>Marie DURU-BELLAT</i>	
Chapitre 16	
Consommer et produire durablement. La difficile construction de nouveaux modes de vie	235
<i>Stéphanie LEYRONAS, Alexis BONNEL</i>	
Partie 4	
Faire face aux défis environnementaux	247
Introduction.....	249
<i>Philippe CURY</i>	
Chapitre 17	
L'accès à l'eau, une question de justice pluriscaleire	253
<i>Thierry RUF</i>	
Chapitre 18	
Faire face au changement climatique	263
<i>Serge JANICOT</i>	
Chapitre 19	
Le pari de l'agriculture pour relever le défi de l'ODD 13. S'adapter au changement climatique tout en l'atténuant	273
<i>Emmanuel TORQUEBIAU, Laurent SÉDOGO</i>	
Encadré : 4 % : les sols pour la sécurité alimentaire et le climat	279
<i>Jean-Luc CHOTTE, Emmanuel TORQUEBIAU</i>	
Chapitre 20	
Les océans : un lieu de rencontre pour les Objectifs de développement durable	287
<i>Frida BEN RAIS LASRAM, Frédéric MÉNARD, Philippe CURY</i>	
Chapitre 21	
La neutralité en matière de dégradation des terres. La solution pour préserver les écosystèmes terrestres	299
<i>Monique BARBUT, Abdeladim LHAFI</i>	
Partie 5	
L'avènement d'un nouveau partenariat mondial	311
Introduction.....	313
<i>Henri-Luc THIBAUT</i>	

Chapitre 22		
Les enjeux de l'ODD 16 sur la gouvernance.		
Dépasser les réticences pour changer la donne	315	
<i>Mireille RAZAFINDRAKOTO, François ROUBAUD</i>		
Chapitre 23		
Les ODD sont-ils adaptés aux pays les plus fragiles ?	329	
<i>Serge MICHAÏLOF</i>		
Chapitre 24		
Renforcer les solidarités scientifiques internationales.		
Réduire les écarts et articuler enjeux locaux et globaux	341	
<i>Jacques LANÇON, Philippe PETITHUGUENIN, Henri-Luc THIBAUT</i>		
Chapitre 25		
La comptabilité du capital naturel, un outil au service		
des ODD. Organiser localement le lien entre recherche		
et action	351	
<i>Pierre BERTRAND, Edmond ROGER, Pierre JACQUET,</i>		
<i>Solofo RAKOTONDRAOMPIANA</i>		
Chapitre 26		
Quelle convergence entre société civile et puissance		
publique ? Un partenariat multi-acteurs pour l'ODD 17	363	
<i>Philippe JAHSHAN</i>		
Partie 6		
Des intentions à la réalisation de l'Agenda 2030	375	
Introduction.....	377	
<i>Ludovic MOLLIER</i>		
Chapitre 27		
Pour une plus grande politisation, territorialisation		
et socialisation de l'Agenda 2030 et des ODD	379	
<i>Henri-Luc THIBAUT</i>		
Chapitre 28		
Des ODD interconnectés. L'ODD 2 et l'exemple		
de l'agriculture comme levier de l'Agenda 2030	387	
<i>Patrick CARON, Jean-Luc CHOTTE, Ludovic MOLLIER, Frédérique SEYLER</i>		
Chapitre 29		
Mise en œuvre des ODD : que font les pays ? Une revue		
des rapports volontaires présentés au Forum politique		
de haut niveau	397	
<i>Laura BRIMONT, Damien DEMAILLY, Julie VAILLÉ</i>		
Chapitre 30		
Trois propos sur le financement de la recherche		
pour le développement	407	
<i>Matthieu BOUSSICHAS, Patrick GUILLAUMONT</i>		

Chapitre 31	
L'innovation au cœur de l'Agenda 2030. Quels enjeux de coopération internationale ?	421
<i>Sarah MARNIESSE, Sébastien TREYER</i>	
Postface	439
Dépasser les ambiguïtés et les limites des ODD : la science en première ligne	
<i>Jean-Paul MOATTI</i>	
Résumés	447
Liste des principaux sigles et acronymes.....	467
Liste des auteurs.....	471

Préface

Jean-Yves LE DRIAN
Ministre de l'Europe
et des Affaires étrangères

Michaëlle JEAN
Secrétaire générale
de la Francophonie

L'année 2015 aura été une année de grands chamboulements, mais également d'engagements cruciaux face aux enjeux majeurs de développement.

Elle a été l'année de l'adoption de l'accord d'Addis Abeba sur le financement du développement, au cours de la troisième Conférence internationale dédiée à cette question.

Elle a également vu l'adoption à New York de l'Agenda 2030 du développement durable, qui fixe 17 Objectifs de développement durable (ODD) afin d'éradiquer l'extrême pauvreté, combattre les inégalités, garantir l'accès à l'eau et à l'éducation, faire reculer les grandes pandémies et préserver la planète. Cette démarche à caractère universel vient apporter, pour la première fois, un cadre aux politiques de développement d'ici à 2030.

Enfin, évidemment, ce fut l'année de l'adoption de l'accord de Paris sur le climat au cours de la 21^e Conférence des Parties (COP 21), premier accord universel sur le climat qui a atteint récemment sa 150^e ratification et qui reste aujourd'hui plus que jamais le cadre d'action politique et juridique dans la lutte contre le changement climatique.

Notre engagement sur l'ensemble de ces sujets reste sans faille.

En effet, même si depuis deux ans l'on observe quelques avancées dans la mise en place d'outils, il reste que la feuille de route de la communauté internationale ne vaudra que par les initiatives qui seront prises pour sa mise en œuvre, notamment : les inflexions qui seront données aux contributions des Parties à l'accord de Paris pour changer la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre et passer sous la barre de deux degrés Celsius ; les disposi-

tions qui permettront de donner un caractère contraignant aux accords internationaux, afin de prévenir tout retrait ou retour en arrière ; la nécessaire inclusion de la gouvernance démocratique dans notre dialogue avec nos partenaires.

Pour la Francophonie, ce dernier point reste particulièrement important, au regard des dizaines de millions de femmes, d'hommes et d'enfants encore aujourd'hui blessés dans leur dignité, dans leur humanité parce que privés de leurs droits les plus fondamentaux.

La mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable est une démarche collective impliquant toutes les forces vives : États et gouvernements, acteurs publics centraux et locaux, acteurs privés, acteurs de la société civile, organisations internationales.

Nous le savons, il faut répondre à la mondialisation des défis par des solutions nouvelles. Il faut pouvoir promouvoir au sein de la Francophonie une approche fondée sur le multilatéralisme, partenariale et innovante.

Nous nous emploierons conjointement à porter, cette année encore, résolument de l'avant la mise en œuvre des Objectifs de développement durable.

Les 17 Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030

ODD 1

Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde

ODD 2

Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.

ODD 3

Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge.

ODD 4

Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

ODD 5

Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles.

ODD 6

Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau.

ODD 7

Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable.

ODD 8

Promouvoir une croissance économique durable et partagée, l'emploi et le travail décent pour tous.

ODD 9

Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation.

ODD 10

Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre.

ODD 11

Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients, et durables.

ODD 12

Établir des modes de consommation et de production durables.

ODD 13

Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.

ODD 14

Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.

ODD 15

Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.

ODD 16

Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

ODD 17

Renforcer les moyens de mettre en œuvre le partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser.

Introduction générale

« Transformer les vies tout en préservant la planète », telle est l'ambition du Programme de développement durable 2030, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et issu d'un long processus de négociation entre le sommet de Rio + 20 de juin 2012 et le sommet des chefs d'État aux Nations unies les 26 et 27 septembre 2015. L'engagement des 193 États membres sur une nouvelle feuille de route internationale, constituée de 17 Objectifs de développement durable (ODD), succédait ainsi aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), adoptés en 2000. Ce nouvel agenda international offre un cadre unique et inédit dans l'histoire de l'humanité.

Porté par une vocation universelle, tout comme l'accord de Paris sur le Climat conclu la même année, l'Agenda 2030 pour le développement durable s'affiche comme un projet collectif global. Il renouvelle les conceptions des espaces géographiques précédemment institués, en réinventant les rapports entre les pays industrialisés, en particulier ceux de l'OCDE, les pays émergents comme la Chine ou l'Inde, les pays à revenu intermédiaire et les pays les moins avancés. Le classique rapport de force Nord/Sud issu du processus de décolonisation et des années de guerre froide en est radicalement remis en cause : l'idée d'un modèle unique de développement économique fondé sur la seule croissance du produit intérieur brut (PIB) paraît avoir vécu, remplacée par la construction de trajectoires plurielles et singulières de développement propres à chaque pays, à chaque lieu. Dans l'étroite filiation des travaux du Club de Rome au début des années 1970 et du rapport Brundtland publié dans les années 1980, ce nouveau cadre invite *in fine* la communauté internationale à assumer collectivement et de manière solidaire la responsabilité d'un modèle de développement durable à léguer aux générations futures.

Dans un monde globalisé et multipolaire, source de méfiance et de défiance, et en contrepoint d'une tendance lourde au repli et

à l'isolationnisme, que l'on retrouve aujourd'hui aux États-Unis avec l'élection de Donald Trump ou encore au Royaume-Uni avec le Brexit, le nouvel agenda onusien porte en son sein une ambition paradoxalement transformatrice, une utopie dessinant un « horizon humain qui ne se réduit pas à la mobilité du capital financier et à la flexibilité de la main-d'œuvre », comme l'indique Gaël Giraud¹ dans son chapitre dédié à l'analyse de l'ODD 7. Mais c'est pourtant ce décalage persistant entre la réalité économique d'un monde fini et le jeu de rôles auquel s'adonnent les États, si souvent limités dans leurs réelles capacités d'action, qui participe aussi à la peur diffuse de la mondialisation et questionne la véritable capacité du monde actuel à déployer une réponse coordonnée, cohérente, universelle et réalisable.

Dans ce contexte, la science fait également l'objet de suspicions diverses. Au moment où l'usage des résultats des recherches soulève de nombreuses controverses et où les évidences scientifiques sont de plus en plus régulièrement remises en cause par des idéologies obscurantistes et réactionnaires, ce nouveau cadre international invite les communautés scientifiques à se mobiliser, à accompagner les transformations ciblées par les ODD, à questionner les contradictions qu'ils peuvent présenter pour éviter la dilution des priorités et favoriser leur mise en œuvre. Le rôle de la science est et sera donc déterminant, grâce notamment à une posture et des fonctions revisitées. Il ne s'agit plus seulement de produire des connaissances conduisant à de nouvelles évolutions technologiques, mais également de faire émerger celles permettant de guider l'intelligence du monde, de nourrir l'imagination de futurs possibles et d'accompagner l'innovation sociale et sociétale. La science peut et doit agir comme moteur de développement et jouer un rôle clé dans les coalitions d'acteurs pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030. L'enjeu est de taille. Face à la fracture mondiale du savoir et à sa prise en compte insuffisante dans la formulation de l'Agenda 2030, les communautés scientifiques doivent en particulier s'organiser pour permettre un accès universel à la production de connaissances scientifiques. Qu'il s'agisse de traiter de questions particulières ou globales, la réduction du fossé et de l'asymétrie en matière de production scientifique entre

¹ 3^e partie, chapitre 11 : ODD 7 – L'accès de tous à l'énergie est-il un Objectif durable ?

pays, en ne laissant aucune communauté à la marge, est indispensable dans la perspective d'une contribution éclairante et avisée à la mise en œuvre d'actions vers les ODD.

De cette nécessité est née l'idée de cet ouvrage collectif. Première production francophone traitant de la contribution des sciences à l'Agenda 2030 des Nations unies, cette entreprise réunit les contributions d'une soixantaine d'auteurs de multiples horizons disciplinaires et géographiques : éminents chercheurs des grands instituts français de recherche pour le développement, membres et experts d'agences des Nations unies, d'agences de développement, de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), de laboratoires de pensée (« think tank ») ou encore d'organisations non gouvernementales (ONG). L'ouvrage fédère ainsi scientifiques, théoriciens et praticiens du développement dans un même esprit et autour d'une même ambition : apporter une lecture dialectique permettant d'éclairer les enjeux de l'Agenda 2030 pour le développement durable et le rôle que peut aspirer à jouer la science.

Le lecteur trouvera dans cet ouvrage, pluriel dans sa conception, différentes clefs de lecture de l'Agenda et de ses Objectifs de développement durable, lui permettant de se construire un point de vue au carrefour de l'analyse scientifique et de l'expérience d'acteurs du développement et d'organisations internationales. Cette approche collective permet d'interpréter les multiples composantes et facettes de l'Agenda, en éclairant chaque Objectif de développement durable et les interactions qui l'unissent à d'autres par de nombreuses illustrations. Elle vise également à cheminer au gré des ambitions, contradictions et paradoxes de cet Agenda universel. Et il n'en manque pas : miroir aux alouettes pour certains, en raison des moyens et changements qu'il requiert, marqué avant tout par les contradictions inhérentes à sa construction pour d'autres, ou, enfin, consensus et utopie transformateurs dont il faut s'emparer malgré leurs imperfections pour ses supporters. Chacun à leur manière, les chapitres consacrés à un ODD adoptent l'une ou l'autre de ces rhétoriques pour porter un regard original. Nous avons souhaité une telle hétérogénéité. Ainsi, certains se saisissent d'un ODD particulier pour le discuter et planter le décor de l'ensemble de l'Agenda 2030. D'autres passent un ODD à la loupe pour en saisir les enjeux, les contradictions, la portée, les

défis. D'autres enfin analysent un thème ou un secteur d'activité et questionnent son positionnement au regard de l'Agenda dans son ensemble.

La recherche peut renforcer notre capacité à atteindre les Objectifs proposés, à imaginer et construire le futur de nos socio-écosystèmes et à élaborer des programmes de développement et des politiques publiques à différentes échelles. Les talents, compétences et ressources des différents pays (et nous avons tous à apprendre les uns des autres) doivent permettre de comprendre finement la dynamique d'un système, en intégrant, comme y invitent les ODD, ses dimensions économiques, environnementales et sociales. Les *scenarii* à élaborer requièrent une science d'excellence, intégratrice et mobilisant différentes disciplines pour nourrir le dialogue politique citoyen. À titre d'exemple, la transformation attendue de l'agriculture doit mobiliser des modélisateurs pour mieux saisir l'impact du changement climatique, des généticiens pour anticiper les enjeux, des agronomes pour inventer de nouvelles pratiques agraires et préserver les sols, des sociologues pour comprendre et accompagner les changements et leurs impacts, des économistes pour valoriser les produits et réguler les marchés...

Pour rendre compte d'une telle diversité et de sa richesse, l'ouvrage s'articule en six parties distinctes permettant une mise en perspective et une lecture cohérente. Dans chacune d'entre elles, les auteurs questionnent la faisabilité de ces ODD livrés sans réel mode d'emploi et la capacité à concevoir de nouveaux modèles de développement établis sur une conscience collective revitalisée et sur le pari d'une reconnaissance des biens communs. Les contributions proposées offrent également des perspectives en matière de recherche et de développement qui stimulent nos façons d'articuler la science et la politique, dans la perspective de l'Agenda 2030.

La première partie, « Les ambitions d'un dialogue universel et inclusif », offre un cadre introductif en intégrant quatre analyses complémentaires de l'Agenda 2030, en considérant tant sa portée politique et diplomatique que son rapport à la science. Les différents chapitres rappellent l'origine de l'Agenda, le processus de négociation qui lui a permis de voir le jour et lui confère sa légitimité, la nécessaire mutation des rapports entre la science et

la société mais aussi des découpages classiques du monde, historiquement marqués par les rapports entre Nord et Sud, pour une plus grande co-construction.

La deuxième partie, « L'idéal d'une humanité épanouie », est dédiée au développement humain et social. Elle réunit les analyses critiques de différents auteurs sur les ODD 1, 2, 3, 4, 5 et 11, et aborde notamment, sous différents angles, les questions de lutte contre la pauvreté, de sécurité alimentaire, de santé durable, d'accès à l'éducation, à l'égalité des sexes, et la résilience urbaine. Elle questionne l'ambition transformatrice des ODD et l'utopie portée par l'Agenda, en réponse à l'impasse dans laquelle nous conduisent les fractures sociales et politiques à l'œuvre. Elle explore les trajectoires rêvées vers une humanité sereine et épanouie, l'enchâssement des processus à l'œuvre et pointe les contradictions, blocages et controverses qui sèment le chemin d'embûches. Elle souligne enfin l'importance de l'association des parties prenantes, pour comprendre comme pour agir.

La troisième partie, « De nouveaux modèles pour une économie équitable et durable », examine les ODD participant au développement d'une économie durable et inclusive, en regroupant les regards sur les ODD 7, 8, 9, 10 et 12. Les auteurs apportent leur éclairage à travers six chapitres sur les conditions permettant la réduction des inégalités, une croissance équitable et pourvoyeuse d'emplois décents, des modes de consommation, de production et d'industrialisation durables. Ils questionnent le modèle de croissance économique libéral, qui a accouché de son propre « monstre » en stérilisant les conditions de sa survie. L'accroissement des inégalités, la fragilisation des emplois, la fracturation de la cohésion sociale, l'épuisement des ressources par une production et une industrialisation effrénées ont généré un nouveau paysage mondial qui met l'humanité face à une responsabilité historique et à un défi sans précédent.

La quatrième partie de l'ouvrage, « Faire face aux défis environnementaux », traite des biens publics environnementaux qui nous unissent. L'eau, l'air, la terre et ses ressources, la biodiversité constituent le socle, traversé par une dégradation et une fragilisation sans précédent, de nos activités humaines. Cette partie rassemble cinq contributions sur les ODD 6, 13, 14 et 15, permettant d'étudier et d'illustrer ces thèmes majeurs de l'Agenda 2030 :

les changements climatiques et leurs impacts, l'exploitation des océans et des ressources marines, des écosystèmes terrestres, ou encore l'utilisation de la ressource en eau. Les auteurs s'attachent à exposer les mesures scientifiques permettant de mieux saisir l'ampleur des changements environnementaux en cours. Ils questionnent l'adéquation des solutions à prendre d'urgence pour faire face aux dérèglements.

La cinquième partie, « L'avènement d'un nouveau partenariat mondial », se penche sur les enjeux de gouvernance et de partenariat mondial pour le développement durable, à travers quatre chapitres disséquant les ODD 16 et 17. Les auteurs questionnent les leviers favorisant l'avènement de sociétés pacifiques, ouvertes et inclusives, soucieuses d'un développement partagé et durable. La notion de gouvernance y est considérée selon deux aspects : d'une part liée à l'environnement politique, institutionnel, de paix et de sécurité favorable à la réalisation des ODD ; d'autre part rattachée au pilotage de l'Agenda 2030 et des différents dispositifs prévus pour permettre sa mise en œuvre et son suivi.

Enfin, la sixième et dernière partie, « Des intentions à la réalisation de l'Agenda 2030 », porte sur les enjeux et modalités permettant de transformer les intentions en réalisations tangibles. Les différentes contributions offrent un angle de lecture transversal et analysent les chantiers à conduire et les conditions à réunir pour la concrétisation des ODD. Mais elles ne s'arrêtent pas là. Plusieurs pistes sont explorées pour l'atteinte des ODD, que ce soit la capacité d'un secteur comme l'agriculture à constituer un levier d'action, la place de la recherche pour le développement ou encore l'accompagnement et la coopération pour l'innovation.

En examinant les 17 ODD selon divers points de vue et en identifiant les interrogations qu'ils soulèvent, de même que leurs interactions, ce sont ainsi de nouvelles perspectives que nous proposons dans cet ouvrage.

Cette ambition nous conduit en particulier à nous affranchir d'une position classique du développement durable, qui serait limitée à la conciliation de l'économique, du social et de l'environnemental. Il convient à cet effet d'affirmer ce qui est un enjeu essentiel : repenser la cohérence entre processus de développement local, politiques nationales et cadres supra-nationaux, et concevoir et mettre en œuvre, en conséquence, de nouvelles formes de gouver-

nance et de partenariat. La prise en compte de l'émergence de nouveaux acteurs transnationaux (ONG internationales, entreprises, fondations...), parfois plus puissants que les États, dans les financements mis en œuvre ou encore dans la définition de politiques publiques, voire de normes internationales (on pensera à l'Icann² dans le domaine de l'Internet), est à cet égard impérative.

Dans ce mouvement nécessairement intensif en connaissances, la science souhaite s'inviter et prendre toute sa place pour nous permettre de nous projeter mieux et plus aisément dans l'avenir, et contribuer à la nécessaire action transformatrice.

Nous ne pouvons conclure cet ouvrage sans manquer de remercier toutes celles et ceux qui y ont contribué, bien évidemment en tout premier lieu les auteurs, qui ont accepté de se livrer à des exercices de relectures croisées de leurs contributions respectives, ainsi que les Éditions de l'IRD, qui ont procédé à un important travail de mise en forme éditoriale. Mention toute spéciale doit être faite à Morgane Tous et Guillaume Debrie, qui ont conduit avec fermeté, mais avec tact et doigté, l'important travail de sollicitation et de relance des auteurs pour aboutir à la remise de l'ensemble des chapitres et à ce beau résultat final qui, nous l'espérons, convaincra tous nos lecteurs.

Jean-Marc CHÂTAIGNER,

Ancien directeur général délégué de l'IRD
Ambassadeur, envoyé spécial pour le Sahel
au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Patrick CARON,

Cirad, président du Groupe d'experts
de haut niveau du Comité des Nations unies
sur la sécurité alimentaire mondiale

² *L'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (Icann), en français Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet, est une autorité de régulation de l'Internet. Créée en 1998 au terme de longues négociations menées par le vice-président américain Al Gore avec toutes les parties prenantes – chercheurs, industrie des télécommunications, fabricants d'équipements, fournisseurs de contenus, administrations diverses – l'Icann est une organisation de droit californien sans but lucratif. Son rôle premier est d'allouer l'espace des adresses de protocole Internet, d'attribuer les identificateurs de protocole (IP), de gérer le système de noms de domaine de premier niveau (génériques et nationaux) et d'assurer les fonctions de gestion du système de serveurs racines du DNS.

Partie 1

Les ambitions d'un dialogue universel et inclusif

Chapitre 1

La négociation diplomatique des Objectifs de développement durable : succès ou miroir aux alouettes ?

Jean-Marc CHÂTAIGNER

Morgane TOUS

Depuis la chute du mur de Berlin en 1989, qui a marqué la fin de la guerre froide et de l'affrontement entre les deux grands blocs, les risques globaux et les relations internationales ont considérablement évolué, accentués par le phénomène de mondialisation, voire d'hypermondialisation. Nos sociétés sont devenues des « manufactures à risques » (BECH, 2001) dans lesquelles les crises de toute nature se multiplient : environnementales, sociales, sociétales, économiques et financières. Des crises locales peuvent instantanément acquérir une dimension mondiale (CHÂTAIGNER, 2014 b). Les changements climatiques et les mobilités humaines accélèrent la propagation des maladies émergentes comme Ebola ou Zika. Les 9 milliards d'habitants que notre planète devrait compter en 2050 nécessitent de doubler la production agricole, alors que le stock de terres arables est en limite de saturation et que nous sommes confrontés à la 6^e extinction massive de la biodiversité. L'accélération des crises financières suscite le

questionnement des pays développés sur le modèle économique actuel de croissance illimitée.

Face à ce nouveau désordre international, un agenda répondant aux enjeux de la diplomatie du XXI^e siècle était nécessaire. L'adoption à New York des Objectifs de développement durable (ODD), le 25 septembre 2015, est le résultat de trois années de négociations internationales entre les États membres de l'Organisation des Nations unies (ONU), avec un processus intense de consultation des agences bilatérales et multilatérales d'aide publique, des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, du secteur privé et des grandes fondations. L'échec cuisant de la conférence de Copenhague de 2009 sur le climat et les conclusions décevantes de la conférence des Nations unies sur le développement durable de Rio en 2012 (Rio + 20) laissaient présager un consensus difficile à obtenir entre pays déjà industrialisés, pays émergents, pays à revenus intermédiaires et pays les moins avancés, aux intérêts financiers et économiques difficiles à concilier. La pomme de discorde représentée par l'indicateur d'aide publique au développement (APD), fixé par l'ONU depuis la fin des années 1960 à 0,7 % du produit intérieur brut (PIB), respecté par seulement une toute petite poignée de pays nordiques et depuis peu le Royaume-Uni, cristallisait en particulier les oppositions : certains pays du Sud considéraient que les pays les plus riches n'avaient jamais respecté leurs engagements historiques en matière d'aide et que toute réforme de l'agenda de l'aide devait voir ce point préalablement réglé.

À la suite des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), premier consensus international agréé en 2000 sur la proposition du Secrétaire général de l'ONU de l'époque, Kofi Annan, principalement concentré sur la question de la lutte contre la pauvreté, les ODD marquent dans ce contexte un changement radical de paradigme. Ce nouvel accord marque le passage d'une approche classique du développement vu comme un transfert de ressources, technologies, compétences du Nord vers le Sud, comme un « rattrapage » par les pays les plus pauvres¹ de leur « retard » de développement, à une conception univer-

¹ Dans une logique de progrès, ces pays dits « pauvres » étaient souvent considérés par les bailleurs de fonds comme de « bons » ou de « mauvais » élèves.

selle du *développement humain durable*, dans laquelle chaque pays doit désormais prendre sa part de responsabilité, pas simplement financière, mais transformative de ses modes de production et de consommation. Nous savons en effet désormais avec les ODD que si les pays « développés », comme les États-Unis, l'Allemagne ou le Japon, ne changent pas leur modèle actuel de développement, si les pays émergents, comme la Chine ou l'Inde, ou néo-émergents, comme l'Éthiopie ou le Nigeria, n'adaptent pas leur trajectoire de développement, nos sociétés seront confrontées à brève échéance à une menace réelle d'effondrement, liée d'une part à l'épuisement des ressources naturelles et d'autre part à la multiplication de chocs environnementaux extrêmes (Rapport au Club de Rome, MEADOWS *et al.*, 1972).

À l'aune des nouvelles mutations du paysage de l'aide internationale (SEVERINO et RAY, 2012), de multiples facteurs sont donc à l'origine du succès historique de l'adoption des ODD. Cependant, comme l'accord de Paris conclu trois mois plus tard, les ODD n'auraient pu être adoptés sans un fort investissement diplomatique. Il est impossible de ne pas mentionner ici le rôle pilote joué par le groupe des pays latino-américains conduit par la Colombie, ou encore l'extraordinaire implication personnelle de l'ambassadeur du Kenya auprès des Nations unies, Machariau Machau, co-facilitateur des négociations sur le document pour le sommet « Transformer notre Monde : l'agenda 2030 pour le développement durable », dans le succès final de cette négociation.

Mais plus encore que le processus de formalisation de ce consensus international, évidemment marqué par des concessions, et donc des lacunes ou des faiblesses de taille², sa mise en œuvre devrait, de notre point de vue, marquer la poursuite d'un changement radical du fonctionnement de la diplomatie classique et des modes de faire des acteurs à travers la perte définitive du monopole de l'action diplomatique des États, le renforcement de l'influence des acteurs privés internationaux et une reconfiguration possible et souhaitable du système multilatéral (CHÂTAIGNER, 2014 a).

² On citera le côté attrape-tout de certains ODD, le caractère non contraignant des engagements pris, la multiplication des priorités et le manque d'un cadre global de cohérence.

Le bilan nuancé des OMD

La communauté internationale peut se réjouir de l'atteinte de son objectif fixé en 2000 de diminuer de moitié la pauvreté à l'échelle mondiale. Ainsi, « le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté est tombé de 1,9 milliard à 840 millions, alors que la population mondiale est passée de 5,3 à 7 milliards d'habitants » (Rapport sur les OMD, 2015).

Portés par certains hérauts comme l'économiste américain Jeffrey Sachs ou le chanteur Bono, les OMD ont constitué le grand récit mobilisateur, voire moralisateur³, des acteurs de la coopération internationale et un agenda pour la relance de l'APD, en berne depuis les années 1990 à la suite de l'effondrement du bloc soviétique et de la disparition subséquente de la compétition idéologique de la guerre froide. Essentiellement axés sur la lutte contre la pauvreté et sur les services sociaux de base, les OMD ont permis des avancées spectaculaires au niveau de la scolarisation universelle, de la diminution de la mortalité infantile et maternelle ou encore de la lutte contre les maladies infectieuses.

Toutefois, les résultats obtenus masquent d'importantes disparités. Nous connaissons les difficultés de stockage, de production et de suivi de données dans les pays en développement, qui appellent à questionner la pertinence même des chiffres et des indicateurs. Les résultats quantitatifs, bien qu'indispensables pour évaluer les progrès réalisés, ne garantissent pas l'efficacité des actions et les trajectoires nationales. François Egil utilise en ce sens la métaphore des « éléphants de papier » (EGIL, 2005) pour qualifier la bureaucratisation des Objectifs et leur faible appropriation par les États partenaires. Ce résultat global de réduction de la pauvreté s'avère aussi et avant tout être l'impact des progrès des pays d'Asie de l'Est tels que la Chine et l'Inde. Par ailleurs, les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre ont augmenté. « En 2012, la Chine affichait un taux de pauvreté de 6,4 % avec ses 2 milliards d'habitants et le Vietnam un taux de pauvreté de 3 %.

³ L'auteur se rappelle avoir assisté dans les locaux du DFID à Londres aux prêches mémorables du bon Dr Sachs, expiant probablement son regret d'avoir été l'un des concepteurs au début des années 1980 à la Banque mondiale des politiques d'ajustement structurel. Le messianisme de Jeffrey Sachs fit par ailleurs l'objet de vertes critiques de William Easterly (EASTERLY, 2006).

Pourtant, ce taux est de 82 % à Madagascar et de 53 % au Nigeria » (Observatoire des inégalités, 2013). Les progrès des OMD dans un certain nombre d'États dits fragiles, notamment africains (Niger, RDC, Madagascar), restent particulièrement précaires. Le boom démographique de ces pays les empêche de tirer les bénéfices éventuels d'une croissance économique qui elle-même reste particulièrement dépendante de chocs externes (en particulier les aléas climatiques).

À la suite de l'échec de la conférence de Rio + 20 en 2012, sur lequel nous reviendrons de façon plus détaillée, la discussion entre pays donateurs, en particulier au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE), porta sur l'alternative soit de « terminer » dans un premier temps l'agenda des OMD en prolongeant simplement leur date butoir de 2015 à 2030, soit de lui donner une ambition beaucoup plus large, au risque d'en perdre le caractère opérationnel et concret. Parmi les représentants de la première option, on retrouvait le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, le Japon et les États-Unis (la fondation Gates faisant pour sa part un lobbying intensif en faveur des thèses britanniques) ; parmi les seconds, la France, l'Allemagne et la majorité des pays européens. Le solide positionnement commun franco-allemand sur le sujet (la France et l'Allemagne firent d'ailleurs ensuite siège partagé avec la Suisse dans le cadre du groupe de travail de l'ONU sur les ODD) sera notamment consolidé lors des deux réunions annuelles informelles Tidewater⁴ organisées respectivement en Australie en 2012 et en Allemagne en 2013. Le rapprochement franco-allemand, sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres, constituera un moteur efficace de la position tenue par les pays européens pendant toute la négociation des ODD.

Le passage des OMD aux ODD représente donc un double changement de paradigme : l'intégration pleine et entière de l'agenda du développement durable aux politiques nationales et interna-

⁴ Les réunions Tidewater sont des réunions informelles des ministres de la Coopération et des directeurs d'agences organisées annuellement depuis 1968 (pour la première fois à Tidewater, aux États-Unis) par le CAD de l'OCDE afin de permettre des échanges d'idées et de préparer les négociations internationales à venir sur l'APD. L'auteur représenta personnellement le ministre délégué au Développement et à la Francophonie, Pascal Canfin, aux réunions de 2012 et 2013.

tionales de développement ; l'affirmation du caractère universel de la démarche entreprise. Le bilan des OMD et le constat des vulnérabilités et des inégalités accrues des pays mais aussi des individus entre eux remettent en cause le modèle « classique » de développement dans lequel la croissance économique garantit le bien-être. Les thèses développementalistes (RIST, 2007) ont largement montré l'obsolescence des ruptures Nord/Sud, et le bilan nuancé des OMD appelle à une différenciation plus affirmée des Suds (et dans un effet miroir celle des Nords : est-il logique à cet égard que, au regard des normes de l'OCDE, des pays comme le Portugal ou la Grèce soient encore formellement tenus d'aider dans leur développement le Brésil ou la Chine ?). La « privatisation des États » (HIBOU, 1999) et l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques sur la scène internationale nécessitent également de repenser la diplomatie du XXI^e siècle afin de tenir compte de la montée en puissance des « acteurs hors-souveraineté » (ROSENAU, 1992).

Des échecs de Copenhague et Rio + 20 au chemin vers les ODD

La genèse des ODD est étroitement liée au double échec de la conférence de Copenhague sur le climat de décembre 2009 (COP 15) et du sommet de la Terre « Rio + 20 » organisé au Brésil en 2012.

Réunissant les 193 États signataires de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) ratifiée en 1992, la méta-conférence de Copenhague (15 000 participants, 130 chefs d'État et de gouvernement, 10 500 délégués, 3 000 représentants des médias) avait pour double objectif d'aboutir au premier accord global de lutte contre le changement climatique et de fixer la feuille de route de la gouvernance mondiale du climat sur la période 2013-2017 (prolongeant donc les dispositions du protocole de Kyoto). La déclaration finale obtenue *in extremis* traduit le constat d'un accord incomplet (aucun engagement chiffré ne put être acté pour la baisse des émissions des gaz à effet de serre). Ce dernier ne fut d'ailleurs même pas

officiellement adopté par tous les États présents. L'accord sur l'après-Kyoto ne put finalement être entériné que trois années plus tard lors du sommet sur le climat de Doha. Marquant un essoufflement du multilatéralisme (relevé en 2011 par Michel Rocard dans une remarquable tribune au *Nouvel Observateur*⁵), les causes de cet échec sont plurielles : une opposition ferme de plusieurs gros pays émetteurs (États-Unis, Chine, Russie) à la démarche d'un accord contraignant ; une absence de discussion en amont des positions bilatérales des États ; des méthodes de négociation peu transparentes, souvent chaotiques, associant dans la phase finale et dans l'improvisation des chefs d'État mal préparés à un tel exercice.

La mobilisation des États, des ONG et des associations pour le sommet de la Terre de 2012 sur le sujet du développement durable fut également sans précédent, avec des résultats là encore décevants et peu ambitieux par rapport au cadre qui avait été fixé 20 années auparavant au précédent sommet de Rio (certaines ONG n'hésitèrent pas à qualifier le sommet de 2012 de « Rio - 20 »). Les pays émergents, au premier lieu desquels le Brésil⁶, l'Inde et la Chine, s'opposèrent avec véhémence à l'imposition de contraintes environnementales trop fortes pouvant brider leur développement, en s'abritant systématiquement derrière le principe d'une « responsabilité commune mais différenciée » entre États déjà développés et pays en voie de développement (MICHELOT, 2012).

Cependant, l'idée d'un groupe de travail ouvert sur les ODD trouve son origine durant la préparation de Rio + 20. Les pays d'Amérique latine ont été les premiers à faire avancer les négociations vers les ODD au sein d'un document d'orientation stratégique pour la conférence Rio + 20 en juin 2011, à l'initiative de Paula Caballero Gomez, directrice des Affaires économiques,

⁵ « Et comme l'histoire montre qu'il faut au moins une guerre mondiale pour que se crée un mécanisme de décision parmi les nations, le choix se limite à ce que nous avons » (Michel Rocard, 2011).

⁶ Lors d'un entretien préparatoire à la conférence de Rio au début du mois de juin 2012 avec le conseiller diplomatique de Dilma Rousseff, présidente du Brésil, l'auteur, alors missionné par le ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius, se rappelle des arguments de Marco Aurélio Garcia en faveur des classes moyennes brésiliennes, justifiant ainsi la position restrictive de son pays sur un certain nombre d'engagements : « Vous ne pouvez pas empêcher nos classes moyennes, au nom de vos préoccupations environnementales, d'avoir accès au même niveau de développement que les vôtres. »

sociales et environnementales au ministère des Affaires étrangères de Colombie. Faute d'un consensus sur le contenu de ces ODD lors du sommet lui-même (qui permit paradoxalement le rapprochement ultérieur avec les OMD dans le cadre d'un agenda désormais intégré et unique depuis septembre 2015), le document final de Rio + 20 confirme néanmoins l'engagement des États à instaurer un « mécanisme intergouvernemental transparent et participatif concernant les objectifs de développement durable, ouvert à toutes les parties prenantes, afin de formuler des objectifs de développement durable de portée mondiale, devant être adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies » (Document final Rio + 20, 2012).

Tirant les leçons des difficultés des négociations de Copenhague et de Rio + 20, les États appliquèrent de nouvelles approches diplomatiques pour, d'une part, obtenir un véritable accord global de lutte contre le changement climatique et, d'autre part, formaliser un consensus sur des ODD universels et intégrés. Si l'on ne peut pas bien sûr totalement rapprocher les deux processus intergouvernementaux de négociation (les pré-négociations et les différents groupes de travail sur la question climatique ont leur formalisme particulier), dans les deux cas, il y eut une volonté très claire de faire émerger des points de consensus et d'éviter de concentrer les tractations sur les points de contentieux, d'interagir beaucoup plus régulièrement et en amont avec les parties prenantes concernées (les scientifiques du Giec⁷ pour le climat, les grandes organisations de la société civile, le secteur privé, les collectivités territoriales...), de ne pas non plus impliquer directement les chefs d'État dans la phase finale de pourparlers⁸. Le groupe de travail intergouvernemental sur les ODD était composé de 30 sièges partagés entre 70 pays (représentant de façon équilibrée les 5 groupes géographiques de l'ONU), permettant de concilier les principes de représentativité, de transparence et d'efficacité (avec la venue plus systématique de délégués des capitales, ne laissant pas les négociations à la seule main des représentants des

⁷ Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat.

⁸ Choix tactique sans doute décisif de la présidence française de la COP 21 d'inviter les chefs d'État et de gouvernement en ouverture de la conférence de Paris et non pas à la clôture (au risque de lier l'avancement de la négociation, comme à Copenhague, à leur arrivée).

missions permanentes new-yorkaises). Plus que jamais, les États se devaient de regagner une légitimité écornée par les précédentes négociations multilatérales.

Le processus de co-construction des ODD : une dynamique inédite aux Nations unies

Entre le sommet de Rio de juin 2012 et le sommet spécial de New York sur le développement durable de septembre 2015, la négociation des ODD s'est construite sur trois démarches parallèles complémentaires et, *in fine*, convergentes.

Outre le groupe de travail intergouvernemental, le Secrétaire général Ban Ki-moon décida de constituer dès juillet 2012 un panel d'experts de haut niveau sur l'agenda pour le développement 2015, en lui demandant « de préparer une vision du développement à la fois audacieuse et pratique »⁹. Après avoir procédé à une série impressionnante de consultations régionales et sectorielles, ce panel de 23 membres, coprésidé par le président d'Indonésie, Susilo Bambang Yudhoyono, par la présidente du Liberia, Ellen Johnson Sirleaf, et par le Premier Ministre britannique, David Cameron, et composé de personnalités publiques de haut niveau¹⁰ comme l'ancien président allemand Horst Köhler, la reine de Jordanie Rania et le président-directeur général d'Unilever Paul Polman, procéda en mai 2013 à la remise d'un rapport embryonnaire et déjà novateur. Les cinq principales recommandations y figurant (et les 12 Objectifs « universels » en découlant) forgèrent une large partie du consensus ultérieur sur les ODD (« Ne laisser personne derrière », « Placer le développement durable au cœur », « Transformer les économies en emplois et

⁹ <https://www.un.org/press/fr/2012/SGA1364.doc.htm>

¹⁰ Le membre français du panel était l'ancien vice-président Asie de la Banque mondiale et ancien directeur général de l'Agence française de développement (AFD), Jean-Michel Severino, l'un des meilleurs spécialistes mondiaux de l'APD et du fonctionnement du système multilatéral. Jean-Michel Severino avait déjà été membre en 2007 du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence du système des Nations unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement, alors mis en place par Koffi Annan.

en croissance inclusive », « Construire la paix et des institutions efficaces, ouvertes et responsables », « Construire un nouveau partenariat mondial ». De façon significative, les propositions de ce rapport ne firent l'objet d'aucune contestation publique des États, pourtant habituellement prompts, notamment du côté du G77¹¹, à contester la légitimité des panels indépendants d'experts diligents par le Secrétaire général des Nations unies. Cet accueil favorable fut sans doute lié à la constitution habile du panel, associant des chefs d'État et des responsables des pays du Sud de tout premier plan, ainsi qu'au rôle maieutique joué par la conseillère du Secrétaire général sur la planification du développement post-2015 (également membre de droit du panel), la charismatique et influente Nigériane Amina J. Mohammed¹².

Mis en place en janvier 2013, le groupe de travail intergouvernemental sur les ODD tint quant à lui 13 sessions réparties sur 18 mois jusqu'en juillet 2014, qui permirent la formalisation des 17 ODD endossés en deux temps par l'Assemblée générale (par une première résolution en septembre 2014 acceptant le principe de l'intégration des ODD dans l'agenda post-2015, puis par le Sommet lui-même en septembre 2015). Le travail pédagogique des deux coprésidents, l'ambassadeur kényan Macharia Kamau et l'ambassadeur hongrois Csaba Korosi, fut remarquable pour rapprocher des points de vue souvent foncièrement divergents et résoudre de forts points de blocage (sur des questions clés comme la gouvernance, jusqu'alors récusée par certains pays du Sud dans l'agenda onusien, ou la problématique toujours sensible des droits sexuels et reproductifs¹³...). La constitution même du groupe de

¹¹ Le Groupe des 77 aux Nations unies est une coalition de pays en développement, conçue pour promouvoir les intérêts économiques et politiques collectifs de ses membres et créer une capacité de négociation accrue aux Nations unies. Créée par 77 pays, l'organisation a grandi et compte actuellement 134 pays membres. Néanmoins, elle continue à être désignée comme le G77 dans les négociations et sessions de l'ONU.

¹² Amina J. Mohammed occupera le poste de conseillère du Secrétaire général sur la planification du développement post-2015 jusqu'en novembre 2015, avant d'être nommée ministre de l'Environnement dans son pays, puis de revenir à l'ONU le 1^{er} janvier 2017, choisie par le Secrétaire général nouvellement élu, Antonio Guterres, comme Vice-Secrétaire générale.

¹³ Siégeant pour le compte de la France, de l'Allemagne et de la Suisse, l'auteur se rappelle avoir dû faire face lors de la quatrième session du groupe de travail (17/19 juin 2013) à une vive apostrophe de l'Arabie saoudite dénonçant la loi sur le mariage pour tous.

travail, avec des prises de position par pays ou par petits cercles de « *like-minded* », permit de casser les logiques d'affrontement par groupes institutionnels (groupe des 77 et Chine, Union européenne, États-Unis...) qui avaient paralysé nombre de négociations antérieures.

À la demande des États membres, le Secrétaire général fit également un important travail d'appui et de compilation, rassemblant dans un rapport de synthèse en décembre 2014, « la Route vers la dignité », toutes les contributions (recommandations, rapports-clés, avis populaires et points de vue de différents secteurs et parties prenantes) concernant l'après-2015. Le contenu de ce rapport, rédigé là encore par Amina Mohammed et son équipe, marquait un « appel universel à l'action pour transformer notre monde après 2015 », en appelant à l'approbation par l'Assemblée générale des ODD retenus par le groupe de travail intergouvernemental sur la base « d'une vision remarquablement cohérente ayant vu le jour depuis 2010 ».

Ce printemps diplomatique permit la relance du multilatéralisme, à un moment où l'aide internationale était instable et l'aide publique pour le développement balbutiante. En sortant d'une conception économiste, voire monétariste, du développement, les ODD pourraient constituer les prémices d'une révolution de la gouvernance mondiale, passant par une transformation radicale du Conseil économique et social des Nations unies (Ecosoc), par la rationalisation et la fusion d'un certain nombre d'agences, fonds et programmes du système, enfin, par une mutation citoyenne des institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) pour s'assurer du contrôle et de la redevabilité sociale et environnementale des projets financés par les bailleurs de fonds. Bien plus, ce processus inclusif, ouvert et transparent a permis de combiner universalité et différenciation, car toutes les voix ont pu être entendues et surtout s'accorder sur un alphabet commun pour les pays du Nord et des Suds. L'engagement personnel et le militantisme d'un certain nombre de personnalités du Sud en faveur de cet agenda transformatif furent incontestablement une des clés du succès. L'accord historique de Paris sur le climat et celui du 25 septembre 2015 symbolisent une année charnière face aux changements globaux et pour la diplomatie. Ils étaient essentiels pour l'avenir de notre planète, le premier, véritablement porté par

les médias, le second, qui cherche aujourd'hui à se démocratiser. L'ère du développement durable est ouverte.

En guise de conclusion...

Changeant la donne au sein des négociations, les acteurs ayant contribué aux ODD ont injecté davantage de légitimité dans le processus, élément clé pour l'investissement de chacun pour les 30 années à venir. On peut penser que les enjeux de développement actuels et l'urgence d'agir pour améliorer les conditions de vie et l'avenir de l'humanité ne peuvent qu'engendrer un changement dans le processus même des négociations, en particulier l'éclatement des blocs traditionnels de négociation (G 77, UE...)... Après être parvenu à élargir les processus de négociations des Nations unies, l'Agenda 2030 doit aujourd'hui relever le défi de la démocratisation des ODD dans leur mise en œuvre et le suivi des cibles, en impliquant la société civile et les citoyens. Alors que les questions autour de la gouvernance apparaissent dans le seizième ODD de l'Agenda 2030, la notion de gouvernance mondiale n'est pas encore traitée.

Références bibliographiques

BECH U., 2001 – *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris, éditions Aubier.

CHÂTAIGNER J.-M., 2014 a – Émergence des acteurs privés transnationaux : la nouvelle donne. *Revue des anciens élèves de l'ENA*, janvier 2014.

CHÂTAIGNER J.-M. (dir.), 2014 b – *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation*. Paris, éditions Karthala.

EASTERLY W., 2006 – *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York, the Penguin Press.

EGIL F., 2005 – Les éléphants de papier, réflexions impies pour le V^e anniversaire des Objectifs du développement du millénaire. *Politique Africaine*, 99, octobre : 97-115.

HIBOU B. (dir.), 1999 – *La privatisation des États*. Paris, éditions Karthala.

MEADOWS D., MEADOWS D. L., RANDERS J., BEHRENS W. W., 1972 – *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites de la croissance*. Rapport au Club de Rome, 1972.

MICHELOT A., 2012 – Principe de responsabilité commune mais différenciée (8 15). *Revue juridique de l'environnement*, 4/2012, Vol. 37 : 633-633.

RIST G., 2007 – *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences-Po, 488 p.

ROCARD M., 2011 – Comment vaincre la crise ? *Le Nouvel Observateur*, 14 juillet 2011.

ROSENAU J. N., 1992 – *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.

SEVERINO J.-M., RAY O., 2012 – *La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective*. *Revue d'économie du développement*, 2012/2 (Vol. 20) : 83-142. DOI 10.3917/edd.262.0083

DOCUMENT FINAL RIO + 20 (juin 2012) – *L'avenir que nous voulons*. https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_french.pdf.

RAPPORT DU PANEL DE HAUT NIVEAU SUR L'AGENDA POUR LE DÉVELOPPEMENT 2015. http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/HLP%20P2015%20Report.pdf

RAPPORT DE SYNTHÈSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR L'APRÈS-2015 – *La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète*. A/69/700, 4 décembre 2014. http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL OUVERT DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE SUR LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, A/68/970, 12 août 2014 – http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/post-2015/Info_Kit_Post-2015/OWG_SDGs_report_and_proposal/OWG_SDGs_report_and_proposal.FR.pdf.

http://www.un.org/fr/millenniumgoals/reports/2015/pdf/rapport_2015.pdf.

Chapitre 2

La nécessaire mutation des rapports Nord-Sud pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030

Jean-Pierre NDOUTOUM

Tounao KIRI

Introduction

L'année 2015 a été riche en événements internationaux avec l'aboutissement de plusieurs processus de négociations sur les grands enjeux de ce siècle pour lesquels plusieurs engagements des pays venaient à échéance : les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), le cadre d'action de Hyōgo 2005-2015 sur la résilience face aux catastrophes, la décennie de l'éducation au développement durable, etc. La communauté internationale s'est ainsi dotée de nouveaux instruments qui vont régir la marche de l'humanité pour les prochaines décennies. À cette occasion, bien des fondements des relations internationales, convenus ou non, explicites ou tacites, ont été revisités et de nouveaux rapports se sont établis, parfois de manière consensuelle et formelle, mais souvent aussi de manière silencieuse mais tout autant irréversible.

De tous les accords intervenus en 2015, le Programme de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030 fait figure de synthèse car il concentre en son sein toutes les perspectives de la coopération internationale des prochaines années. Sa mise en œuvre soulève de nouveaux défis pour l'humanité, pose des enjeux nouveaux et questionne la gouvernance du monde. Les rapports entre le Nord et le Sud s'en trouveront-ils affectés ? Le mode opératoire de la coopération internationale évoluera-t-il lors de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 ? L'enceinte des Nations unies et les diverses conférences internationales organisées sous son égide demeureront-elles les seuls épicycles de la gouvernance mondiale ? Les États ont-ils toujours le monopole des orientations de l'avenir de la planète ? La coopération internationale aura-t-elle les moyens de ses ambitions ? Ce sont autant de questions légitimes à se poser pour cerner les perspectives qu'offre l'Agenda 2030 des Nations unies.

Ce chapitre abordera certaines de ces questions, en se servant de la place privilégiée de ses auteurs : la tribune que leur offre l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). L'OIF est un regroupement intergouvernemental créé en 1970 à Niamey, au Niger, au cœur de l'Afrique de l'Ouest, par quatre chefs d'État, tous de pays du Sud nouvellement indépendants (Cambodge, Niger, Tunisie et Sénégal) et qui, près de 50 ans plus tard, compte 84 États et gouvernements membres.

L'IFDD est un instrument opérationnel de la Francophonie, créé en 1987 sous le nom d'Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français (IEPF), lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie de Québec, sous l'impulsion du Premier Ministre du Québec. La principale mission de l'Institut à sa création est le renforcement des capacités des États et gouvernements en matière d'énergie. Cette mission s'est élargie à l'environnement en 1996 en écho au sommet de la Terre de Rio (1992), et enfin plus largement au développement durable depuis 2013, pour donner corps, dans l'espace francophone, aux engagements pris par la communauté internationale à la conférence de Rio + 20, et surtout en perspective de l'Agenda 2030 et des Objectifs de développement durable (ODD). Avec trois décennies d'expérience et d'observation des négociations interna-

tionales – notamment des conventions les plus sensibles ayant conduit aux accords de 2015 –, mais aussi d'accompagnement des pays membres à ces négociations ainsi qu'à la mise en œuvre des accords qui en sont issus, l'Institut dispose du recul nécessaire pour analyser l'évolution des relations internationales, et en particulier des relations Nord-Sud.

Les questions précédentes seront examinées à travers : (1) les leçons apprises sur les rapports Nord-Sud lors des négociations de l'Agenda 2030 ; (2) la problématique de l'intégration des ODD, et plus généralement de tous les accords de 2015, dans les politiques et stratégies nationales des pays, notamment ses répercussions dans les rapports entre le Nord et le Sud, en soulignant les défis scientifiques et méthodologiques liés à la mise en œuvre de concepts complexes nés du développement durable ; (3) la nécessaire mobilisation de moyens financiers colossaux qui semblent hors de portée de la traditionnelle aide publique au développement (APD) ; ainsi que (4) la gouvernance mondiale à réinventer pour suivre la mise en œuvre de cet Agenda.

Les auteurs vont fonder leur argumentaire sur un parallèle avec les expériences mises en œuvre dans le cadre de la Francophonie et vont questionner les perspectives internationales en scrutant les évolutions qui se dessinent dans l'espace francophone. Ils tenteront aussi de ne pas perdre de vue les grands enjeux de la mise en œuvre des ODD, qui dépend pour une large part des rapports entre Nord et Sud, mais pas exclusivement. La Francophonie illustre, là aussi, une altérité dans le regard posé sur ces questions. En conclusion, les auteurs proposeront quelques pistes de réflexion qui peuvent contribuer à mieux éclairer les perspectives de la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Les négociations sur les ODD : un fort impact sur les rapports Nord-Sud

Les négociations pour l'adoption des accords de 2015 ont profondément bouleversé les rapports Nord-Sud et permis l'émergence de nouveaux espaces moins conflictuels. L'Agenda 2030 des

Nations unies est le fruit de deux processus qui ont été fusionnés en septembre 2013 lors de la 68^e Assemblée générale des Nations unies. Il concilie en effet le processus d'adoption du Programme de développement des Nations unies pour l'après-2015, lancé au mois de décembre 2009 par l'Assemblée générale des Nations unies en perspective de la fin des OMD, et celui de l'élaboration des Objectifs de développement durable, consacré par la Déclaration de Rio + 20 et que le Groupe de travail à composition non limitée a eu la charge de conduire. Cette fusion a marqué un tournant décisif dans le mode de fonctionnement traditionnel de ce type de négociations.

En effet, les mécanismes habituels des négociations internationales sont mis en œuvre dans le cadre des 5 groupes régionaux (Afrique, Amérique et Caraïbes, Asie-Pacifique, Europe orientale, Europe occidentale et autres), ainsi que des sous-ensembles plus proches des rapports Nord-Sud (Groupe des 77 et Chine, Union européenne et autres regroupements non-membres de ces deux catégories).

Cette configuration traditionnelle a prévalu pour l'adoption des accords antérieurs à l'Agenda 2030. Même le mécanisme de financement de ces accords, adopté par le consensus de Monterrey en 2002, s'y conforme. En effet, lors du sommet de la Terre de 1992, les responsabilités de la prédation sur l'environnement semblaient évidentes et incombaient aux pays de l'annexe 1 (essentiellement l'Union européenne et les autres pays du Nord), tous les autres se classant tacitement comme victimes, et donc sans obligations contraignantes. La mise en œuvre des OMD ne remettait pas en cause cette classification, ces Objectifs visant essentiellement les pays les moins avancés, et plus généralement les pays en développement. Les pays de l'OCDE étant les principaux bailleurs de fonds de l'aide publique au développement, ils disposaient d'un droit de regard tacite sur les politiques de développement des pays bénéficiaires. Les mécanismes de coopération internationale, avec notamment les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI), assuraient le bon fonctionnement du système.

Les ODD se veulent universels et transcendent cette répartition entre le Nord et le Sud. Pour qu'il en soit ainsi, la communauté internationale a convenu lors du sommet Rio + 20 de mettre en place le « Groupe de travail ouvert » dont les 30 sièges

sont équitablement répartis entre toutes les régions. 66 pays ont occupé ces sièges, avec une répartition savamment dosée entre pays. Le traditionnel clivage Nord-Sud s'amointrit en donnant une légitimité et un droit de regard aux pays en développement sur la formulation de ces ODD et, au-delà, sur les modèles de développement futurs des pays du Nord. Avec ses 17 ODD et ses 169 cibles, l'Agenda 2030 consacre cette légitimité en revêtant un caractère universel et il codifie ainsi une planification universelle applicable à tous. Il met en évidence la nécessité d'un mécanisme unique et volontaire de reddition de comptes pour une transparence effective des pratiques.

L'Agenda 2030 enclenche ainsi une nouvelle dynamique des négociations internationales. Les positions du Groupe des 77 et de la Chine ont parfois été en net désaccord avec celles de l'Union européenne. Rio + 20 inaugurerait déjà un nouveau type d'accord *a minima* où personne n'est entièrement satisfait. Ce fut aussi le cas pour l'adoption des ODD lors des séances du Groupe de travail à composition non limitée quand, après une longue nuit de débats et d'échanges houleux, le texte fut approuvé après un travail mené au forceps par les coprésidents, conclu par un « à prendre ou à laisser ». Le plan d'action d'Addis-Abeba et l'accord de Paris furent également adoptés *in extremis*, tant les rapports de force étaient équivalents.

Face à cette nouvelle dynamique, de nouveaux espaces plus consensuels émergent, à l'image de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). En effet, l'OIF a pris une part active à toutes ces négociations. Ses apports prennent différentes formes :

- 1. des concertations tant techniques entre les experts négociateurs que décisionnelles lors des concertations ministérielles. Ce sont des moments privilégiés d'échanges entre négociateurs, où les positions des groupes sont partagées et expliquées, et certains enjeux explicités. Ce sont aussi des moments de rapprochement entre points de vue et parfois de déblocage de certains points d'achoppement des négociations officielles ;
- 2. des formations à destination des négociateurs, en les outillant à l'aide de guides de négociations, de notes de décryptage ou d'ouvrages prospectifs sur les enjeux des négociations ;
- 3. des concertations de haut niveau entre décideurs (ministres, chefs de délégations et parfois même chefs d'État) pour des

plaidoyers en faveur des plus vulnérables ou sur des sujets sensibles, voire sur certains points de blocage.

Par ses actions, l'OIF contribue aux agendas internationaux pour répondre aux enjeux de l'Agenda 2030 en facilitant le décloisonnement des espaces habituels de dialogue et de discussion entre nations. Elle crée une passerelle entre acteurs, entre décideurs et d'autres catégories d'acteurs (universitaires, société civile), et surtout elle favorise l'implication des plus vulnérables, notamment les jeunes et les femmes.

L'intégration des ODD dans les politiques nationales : répercussions sur les rapports Nord-Sud

L'Agenda 21, adopté en 1992 à Rio, s'est avéré complexe à mettre en œuvre. Il n'est pas facile, en effet, de s'accommoder de 27 principes, de lire et d'assimiler ses 800 pages et de prendre en compte ses 2 500 recommandations. Des experts de haut niveau, qui l'avaient bien compris, élaborèrent les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), adoptés lors du sommet du Millénaire en 2000 à New York. Les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale en tête à travers ses documents stratégiques de réduction de la pauvreté – DSRP) s'en saisirent et en firent leurs principaux instruments d'aide. Les OMD devinrent le chemin d'accès aux ressources de l'aide publique au développement. Au nombre de 8, assortis de 21 cibles et d'une centaine d'indicateurs, ils étaient faciles à prioriser et à intégrer au sein des politiques et stratégies nationales. Ils étaient faciles à comparer entre pays.

Les 17 ODD de l'Agenda 2030 et leurs 169 cibles sont, quant à eux, « intégrés et indissociables ; ils sont par essence globaux et applicables universellement, compte tenu des réalités, des capacités et des niveaux de développement des différents pays et dans le respect des priorités et politiques nationales ». Cette précision du texte adopté à New York en septembre 2015 pose toute la complexité de l'intégration des ODD dans les planifications nationales. En effet, cet Agenda soulève plusieurs questions :

- 1. les modes de priorisation des Objectifs et de leurs cibles : peut-on les prioriser, tout en sachant qu'ils sont indissociables ? Ou devrait-on les mettre en œuvre comme un tout, en sachant qu'aucun pays n'aura probablement suffisamment de ressources pour engager tous les chantiers qu'ils impliquent ?
- 2. les mécanismes de leur opérationnalisation : les ODD sont répartis entre les trois dimensions du développement durable (environnement, économie et social) et selon deux dimensions transversales (paix et gouvernance). Ils mettent un accent particulier sur le nécessaire équilibre entre ces dimensions, comme le précise l'Accord en stipulant que les ODD « sont intégrés et indissociables et concilient les trois dimensions du développement durable ». Cette exigence soulève la nécessité de refondre les outils classiques de planification et d'évaluation stratégique. Elle recule les frontières des disciplines et bouscule les cloisonnements sectoriels. Elle oblige à réfléchir à de nouveaux outils méthodologiques, au niveau global comme sectoriel ;
- 3. les choix de modèles économiques : éradiquer la pauvreté, lutter contre les inégalités et protéger la planète ouvre un large champ de possibilités en termes de politiques économiques. L'Agenda 2030 introduit ainsi une sorte de régulation des modèles économiques mondiaux où les traditionnels clivages entre économie de marché et économie planifiée sont bousculés. En l'adoptant, les États font de l'Agenda 2030 une planification universelle qui s'applique à tous. Se pose alors la question de son alignement aux priorités politiques nationales, notamment par rapport aux agendas des hommes et partis politiques. Plusieurs pays ou même regroupements de pays sont ainsi dotés de visions sur dix, vingt ou parfois cinquante ans qu'il faut ajuster. Or, ces visions sont le plus souvent le fruit de consensus politiques issus de longues négociations entre acteurs politiques sous l'œil vigilant d'une opinion publique de plus en plus avertie. La globalisation aidant, l'Agenda 2030 sera de plus en plus connu comme un engagement planétaire qui s'impose à tous. Les traditionnels rapports entre les pays développés et leurs zones économiques d'influence s'en trouveront forcément affectés, surtout si les résultats attendus de cet Agenda ne sont pas au rendez-vous ;
- 4. la fiabilité du système de suivi et d'évaluation : les ODD sont dotés de 240 indicateurs globaux pour leur suivi général. Les pays

sont invités à établir leurs propres indicateurs en respectant la logique de ces indicateurs globaux. Ces indicateurs sont parfois d'un niveau de désagrégation largement au-dessus de celui couramment rencontré dans la plupart des pays en développement. Pour un mécanisme de suivi-évaluation performant et une appréciation fiable des résultats de la mise en œuvre nationale des ODD, l'existence de données statistiques nationales fiables, scientifiquement vérifiables et comparables entre pays est nécessaire. Cela est loin d'être la norme pour la majorité des pays en développement. La Banque mondiale identifie 55 pays, en majorité des PMA, pour lesquels les données statistiques sont déficientes. Les défis sont ici énormes en termes de renforcement de capacités, de dotation en équipements et de méthode de traitement des données.

Si les pays du Nord ont une certaine avance sur la question des données, il n'y a pas une grande différence entre eux et les pays du Sud sur les deux premières relatives à la priorisation des cibles des ODD et au mécanisme de leur opérationnalisation. Depuis l'adoption de l'Agenda 2030, on observe un foisonnement des recherches, avec le développement de nouveaux outils. Ces recherches s'effectuent autant au Nord qu'au Sud. Les pays du Nord disposent certes d'avantages comparatifs en termes de plateaux techniques et de réservoirs d'expertises. Cependant, ils ont moins de marge de manœuvre pour l'expérimentation de nouveaux modèles ou pour tester certaines solutions, car leurs modèles économiques sont anciens et bien formatés. À titre d'exemple, dans les pays développés, tous les ménages ou presque sont reliés à des systèmes d'adduction d'eau, des systèmes d'assainissement ou des réseaux électriques. Cela laisse peu de flexibilité à l'innovation. Ce n'est pas le cas des pays en développement, où tout reste à construire. On voit ainsi dans les PMA l'éclosion de plus de systèmes d'éclairage public en énergie solaire, plus d'opportunités de développer de nouveaux mécanismes financiers sur les réseaux téléphoniques mobiles ou encore de nouvelles possibilités de bâtiments écoénergétiques.

L'OIF est également active dans ce domaine. Après avoir travaillé des années durant à l'atteinte des OMD à travers quatre missions (Langue française et diversité culturelle, Éducation, Paix et gouvernance démocratique, Développement durable, économie et solidarité), l'Organisation a pris le virage des ODD dès

le sommet qu'elle a organisé à Kinshasa en 2012 en décidant de contribuer à leur élaboration et à leur mise en œuvre. Le sommet de Dakar (2014) a confirmé cette ambition politique en adoptant le Cadre stratégique 2015-2022 de l'Organisation. Ce cadre renferme un objectif stratégique qui vise explicitement la contribution des États et gouvernements membres dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. L'Organisation s'est aussi dotée d'une stratégie économique ainsi qu'une stratégie « jeunesse » qui viennent, avec la stratégie numérique et la politique d'égalité Femmes-Hommes, enrichir la panoplie d'instruments stratégiques pour opérationnaliser l'Agenda 2030.

Au plan opérationnel, l'OIE, à travers son organe subsidiaire l'IFDD, collabore avec une multitude de réseaux d'experts et d'universités, qui lui ont permis de développer des outils innovants, comme ceux de l'analyse systémique de la durabilité (ASD), de l'efficacité énergétique ou d'information énergétique, des outils de maîtrise de la gestion de l'environnement ou d'économie verte. L'IFDD conduit aussi de multiples programmes de formation de cadres des pays bénéficiaires à la maîtrise de ces outils et à leur utilisation opérationnelle pour faire face aux défis évoqués ci-dessus pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Il développe également des initiatives sectorielles qui permettent de concrétiser les engagements pris, à l'image de l'initiative en matière d'efficacité énergétique dans les bâtiments, de l'étiquetage des appareils électroménagers ou de l'initiative sur le climat, avec des projets à impact rapide comme le projet « Femmes et Climat », ou des projets sur le tourisme durable en faveur des petits États insulaires en développement. Il crée des espaces de dialogue entre acteurs, comme celui sur la responsabilité sociétale dans les industries minières en Afrique centrale et de l'Ouest, la rencontre des agences africaines de l'évaluation environnementale ou le forum des régulateurs du secteur de l'électricité. Dans d'autres directions de l'OIE, des dynamiques similaires sont développées en matière d'éducation, de démocratie, de droits de l'Homme ou de mobilisation de ressources fiscales, etc. Pour toutes ces initiatives, les pays du Nord et du Sud collaborent dans un esprit de partage de bonnes pratiques, de renforcement mutuel et de créativité. Là aussi, c'est une nouvelle dynamique de coopération qui se met en place et qui s'éloigne des modes opératoires habituels.

Des besoins financiers hors de portée de l'APD ?

L'adoption des OMD en 2000 a été suivie du consensus de Monterrey (2002), qui assigne aux pays donateurs un pourcentage de 0,7 % de leur PNB pour alimenter l'aide publique au développement, principal instrument financier de la mise en œuvre des OMD. Cet instrument vise aussi à respecter le principe de « responsabilité commune mais différenciée » inscrit dans les accords du sommet de la Terre, et notamment sa convention emblématique de lutte contre les changements climatiques. Il vise aussi à atténuer les conséquences des ajustements structurels mis en place dans les années 1980.

Quelques années plus tard, le bilan est décevant. Un seul pays (la Suède) peut se targuer d'avoir atteint ce quota. Plus globalement, l'aide publique au développement stagne, voire diminue. Elle tourne autour d'une centaine de milliards de dollars US par an, dont seulement 25 % vont aux pays les moins avancés (PMA), qui sont les plus nécessiteux. Au meilleur des recettes, elle plafonne à environ 140 milliards de dollars US (OCDE, 2014), là où les transferts des diasporas sont estimés à plus de 400 milliards par an. La crise économique et financière de 2008 et l'augmentation des dépenses militaires sous l'effet de la montée du terrorisme aggravent la situation. Malgré la déclaration de Doha, les pays du Nord peinent à respecter leurs engagements, tandis que les demandes au Sud se font de plus en plus pressantes.

Un programme ambitieux face à des contraintes financières majeures

Le plan d'action d'Addis-Abeba se veut un outil de mobilisation de ressources pour l'atteinte des ODD et *in fine* pour le financement du développement durable prôné par l'Agenda 2030. Il veut aussi remplacer le consensus de Monterrey et la déclaration de Doha. Son approbation est le fruit du travail du Groupe intergouvernemental d'experts sur le financement du développement qui, plus d'une année durant, s'est penché sur les besoins en financement de tous les chantiers nécessaires à travers la planète pour faire du développement durable une réalité. Les conclusions de ce groupe

ne souffrent d'aucune ambiguïté : les besoins sont immenses et se chiffrent en milliers de milliards de dollars US. Rien que le financement des besoins en infrastructures, hors énergie, est estimé à 10 000 milliards de dollars US. Quelque 200 milliards annuels sont requis pour éradiquer l'extrême pauvreté, et l'accord de Paris sur le climat demande aux pays que l'on peut qualifier d'émetteurs historiques 100 milliards de dollars US par an pour alimenter le Fonds vert pour le climat.

Où trouver de telles sommes, quand la quasi-totalité des pays donateurs, européens pour la plupart, font face à une croissance économique nulle, avec des taux de chômage frôlant les 10 %, et que leur population active décline dangereusement ? Surtout quand ces mêmes pays doivent faire face aux immenses dégâts causés par les catastrophes qui les touchent autant que les autres ? Le financement de l'Agenda 2030 et de tous les accords qui le sous-tendent devient de ce fait une limite objective des traditionnelles relations Nord-Sud. « La main qui donne commande », dit l'adage populaire. « Quand elle ne donne plus, elle ne commande plus », est-on tenté de conclure. Cette métaphore illustre bien le nouveau contexte des rapports entre le Nord et le Sud. C'est l'autre conséquence de la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Apparition de nouveaux acteurs

De nouveaux acteurs font leur apparition, notamment sur les marchés financiers. L'Inde, la Chine, le Brésil, la Russie, l'Afrique du Sud (communément appelés les Brics) se positionnent comme les nouveaux donateurs et investisseurs. D'autres pays comme la Turquie, le Nigeria, l'Indonésie, l'Iran, les pays du Golfe (Arabie saoudite ou Qatar) ou même le Maroc ou l'Algérie se positionnent aussi comme leaders dans leur région et parfois bien au-delà.

Dans cette lutte de positionnement, la Francophonie a une approche plus consensuelle et plus souple. Ses instances sont très réactives et la solidarité est mise en avant. Composée de pays issus de tous les groupes de négociateurs et de tous les blocs de développement (PMA, Petits États insulaires en développement [PEID], pays en développement sans littoral, pays à revenus intermédiaires, pays développés, membres du G7 ou du Conseil de sécurité), répartie sur quatre des cinq continents, l'Organisation

a un modèle de fonctionnement qui favorise la solidarité dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Ainsi :

- le Sommet des chefs d'État et de gouvernement adopte les orientations à travers ses déclarations et les cadres stratégiques dont l'Organisation se dote. Ces stratégies n'ont aucune valeur contraignante pour les États et gouvernements membres, et l'Organisation et ses organes subsidiaires sont chargés de les mettre en œuvre. Les pays peuvent s'en inspirer pour leurs propres politiques et stratégies. Le cas échéant, grâce aux cotisations de ses membres à un fonds multilatéral unique (FMU), l'Organisation peut accompagner les plus vulnérables d'entre eux, ceux-là mêmes reconnus prioritaires par les Nations unies (PMA et PEID) ;
- tout pays membre peut faire des contributions volontaires exceptionnelles pour soutenir des initiatives opérationnelles de l'Organisation. C'est le cas du Canada, qui a apporté 10 millions de \$CAN pour stimuler l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes et, au niveau global, 2,65 milliards de \$CAN pour lutter contre le réchauffement climatique. Le Gabon, le Niger et le Sénégal contribuent aussi à l'initiative sur l'entrepreneuriat des jeunes. La France a annoncé une contribution de 3 milliards d'euros pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et les pays membres de l'Organisation sont parmi les bénéficiaires prioritaires de ce fonds. D'autres États et gouvernements comme la Fédération Wallonie-Bruxelles International, le Canada-Québec, la Principauté de Monaco, etc. y contribuent également, parfois en soutenant des projets d'investissements pilotes ou des initiatives sectorielles ;
- les acteurs non étatiques sont étroitement associés tant aux instances qu'à l'élaboration et l'adoption des instruments stratégiques ou à la mise en œuvre des décisions et programmations. Ces acteurs sont regroupés dans une faitière d'OING qui siège aux instances de la Francophonie ;
- un dialogue entre la jeunesse et les décideurs est instauré et les institutions de l'Organisation sont accessibles aux jeunes à travers le Programme de volontariat international de la Francophonie. Une centaine de jeunes sont recrutés chaque année et affectés dans les 84 États et gouvernements membres auprès des représentations de l'Organisation, de ses opérateurs ou dans les réseaux des OING accréditées. Un Forum international jeunesse et emplois verts (FIJEV) est instauré depuis 2012, tandis que les

Jeux internationaux de la Francophonie sont devenus une institution mondialement connue.

Plus généralement, le sommet de 2014 tenu à Dakar au Sénégal a lancé un signal fort pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Il a permis l'éclosion de multiples initiatives, portées par les plus hautes autorités de l'Organisation, notamment par sa Secrétaire générale, comme l'initiative « J'ai à cœur ma planète » en perspective de la 21^e conférence de Paris sur le climat (plus de 10 000 jeunes mobilisés) ou celle de « Libres ensemble » pour mobiliser les jeunes contre la radicalisation et l'intolérance. Cette nouvelle dynamique se caractérise par son volontarisme, brise les barrières Nord-Sud et décroïssonne les rapports entre l'État et les acteurs non étatiques. C'est une autre illustration de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 sur l'émergence de nouvelles idées et façons de faire.

La gouvernance mondiale à réinventer pour suivre la mise en œuvre des ODD

Pour suivre la mise en œuvre de l'Agenda 2030, les négociateurs ont créé le Forum politique de haut niveau en remplacement de la Commission développement durable des Nations unies créée en 1992 à Rio. Les résultats de cette dernière ont été jugés peu satisfaisants, et la préoccupation majeure a été celle d'une reddition de comptes des engagements sans perdre de vue la souveraineté des États.

La solution représentée par un Forum politique a permis de contourner cette difficulté (un forum n'est pas une instance de décision). De l'avis d'un expert onusien participant aux travaux du Forum, c'est « un processus subsidiaire » ! En portant le niveau des membres à celui des chefs d'État et en l'élargissant à toutes les catégories d'acteurs, on résout aussi la question de la participation et de l'appropriation populaire. Mais plusieurs questions pratiques étaient soulevées telles que :

– le fonctionnement du Forum : comment les pays rendent-ils des comptes ? Sont-ils évalués ? Auront-ils des obligations ?

– Quelle sera la périodicité des séances ? Qui prendra le fonctionnement en charge ? Quels outils permettront de juger des avancées ? Etc.

Ces questions ont été résolues au niveau global. Mais elles ont des répercussions dans chaque pays. En effet, à l'origine, ce sont les ministères de l'Environnement qui étaient en charge du développement durable. Ils le demeurent dans bien des pays. Cependant, la réalité opérationnelle de la mise en œuvre de l'Agenda revient aux ministères du Plan et à ceux en charge des Finances. Cela n'est pas sans créer des frictions dans les attributions.

De même, tout comme au niveau global, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 exige qu'au niveau national aussi les ODD fassent l'objet d'une large appropriation par les populations et toutes les catégories d'acteurs. Par quels mécanismes ? Jusqu'à quel degré ? Les gouvernements devront-ils rendre compte ? Sous quelle forme et à quelle périodicité ? Comment mesure-t-on les progrès, et avec quels outils ?

Ce sont autant de questions, loin d'être exhaustives, que l'IFDD rencontre dans l'accompagnement de ses pays membres dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Un outil spécifique qu'il a développé à cet effet est la revue par les pairs. C'est un processus par lequel un pays : (1) fait l'autoévaluation de ses actions ; (2) partage ses résultats avec des pays pairs ; (3) organise un atelier national élargi à l'ensemble des catégories d'acteurs nationaux pour apprécier ces résultats ; atelier à l'issue duquel (4) les experts des pays pairs invités font des recommandations au pays invitant.

Cette expérience a concerné une vingtaine de pays francophones et sa capitalisation a été partagée en 2015 au siège des Nations unies, en séance plénière du Forum politique de haut niveau. À quelques nuances près, le Forum a repris cette pratique en 2016 avec 22 pays volontaires et poursuit l'expérience en 2017 avec une quarantaine de pays. La Francophonie y a contribué de manière enrichissante.

La question de la gouvernance opérationnelle de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 est loin d'être épuisée dans l'ensemble des pays. En effet, se doter d'une politique nationale de développement intégrant les ODD ainsi que le mécanisme de gouvernance de cette politique est une chose. S'assurer de l'appropriation de

cette politique par l'ensemble des acteurs et de son harmonisation avec les politiques et stratégies sectorielles en est une autre. Pour l'instant, cette étape est loin d'être franchie, tant au Nord qu'au Sud. C'est un vaste chantier qu'ouvre l'Agenda 2030. La plupart des pays sont dotés de commissions ou commissariats ou comités nationaux de développement durable qui se veulent des organes consultatifs inclusifs de tous les acteurs pour l'appropriation et la mise en œuvre des ODD. Malgré l'ancienneté de ces structures dans certains pays, elles peinent à prouver leur efficacité. Là également, les pays francophones ont beaucoup à apporter, y compris au niveau sectoriel.

En guise de conclusion

L'Agenda 2030 des Nations unies sur le développement durable illustre bien les problématiques des grands enjeux mondiaux actuels, et sa mise en œuvre modifiera incontestablement les rapports de coopération internationale. En effet : (1) les problèmes qu'il tente de résoudre touchent tous les pays et sont universels. Aucun pays, même le plus développé, ne peut les résoudre seul, et cela donne de la voix même aux plus faibles ; (2) les besoins, notamment financiers, pour y faire face sont d'une telle ampleur que le seul financement public et encore moins la traditionnelle aide publique au développement ne sauraient suffire. Cela ôte aux donateurs leur traditionnelle influence sur les agendas internationaux ; (3) la nécessaire implication des acteurs non étatiques s'est imposée comme un catalyseur de succès pour la réussite de ces accords. Les États ne sont plus les seuls maîtres à bord ; (4) les nouvelles technologies et le monde virtuel déplacent les centres de gravité décisionnels et informationnels pour donner le pouvoir au citoyen virtuel, démocratisant un peu plus le pouvoir régalien des États ; et (5) les multiples imbrications des problèmes demandent des réponses scientifiques, techniques et méthodologiques, ainsi qu'une nouvelle gouvernance à inventer. Ce sont là autant de pistes de réflexion et de recherche pour les scientifiques au cours des prochaines années.

Références bibliographiques

ANCTIL F., DIAZ L., 2015 – *Développement Durable. Enjeux et trajectoires*. Presses de l'Université de Laval, 160 p.

COMMARMOND (de) J.-M. et al., 2012 – *Bilan de la Francophonie en développement durable : 20 ans après le Sommet de la Terre (Rio, 1992)*. Points de Repère, IEPF, Organisation internationale de la Francophonie, 148 p.

IFDD, 2015 – Le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Revue *Liaison Énergie-Francophonie*, 130 p.

IFDD, 2016 – Accord de Paris sur les Changements Climatiques : De l'engagement à l'action. Revue *Liaison Énergie-Francophonie*, 155 p.

MAZIJN B., GOUZÉE N., 2012 – *La société en mouvement : La Belgique sur une voie de développement durable ?* Academic & Scientific Publishers, 202 p.

ONU, 2012 – *L'Avenir que nous voulons*. 60 p. https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1-1_french.pdf

ONU, 2015 a – *Le Programme d'Action d'Addis-Abeba*. 46 p. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.82&referer=/english/&Lang=F

ONU, 2015 b – *Transformer notre monde : Le Programme de développement durable à l'horizon 2030*. 40 p. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F

ONU, UNFCCC, 2015 – *Accord de Paris*. 28 p. http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf

UNESCO, 2014 – *Déclaration d'Aichi-Nagoya sur l'éducation au Développement durable*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002310/231074f.pdf2> p.,

VILLENEUVE C., 2013 – *Est-il trop tard ? Le point sur les changements climatiques*. Québec, éditions Multimondes, 312 p.

Chapitre 3

Les ODD vont-ils façonner de nouvelles relations Nord-Sud ?

Étienne HAINZELIN

Michel EDDI

Introduction

Alors que l'état du monde semble se détériorer continuellement, avec la montée des populismes et des égoïsmes nationaux, la méfiance généralisée vis-à-vis des politiques, les catastrophes écologiques et climatiques annoncées, faut-il céder au pessimisme et constater l'impuissance publique internationale ?

Depuis la naissance en 1945 d'une volonté internationale incarnée par l'ONU, si les innombrables accords internationaux dans le vaste domaine du développement ont fait avancer tel ou tel indicateur, ils n'ont pas permis de dessiner un monde neuf, d'éradiquer la pauvreté et la faim, de réduire les inégalités criantes. Certes, on connaît les avancées saluées dans le bilan des OMD, certains pays ayant accompli de réels progrès sur ce chemin. Mais il est clair que l'humanité est encore notablement loin du compte : avec l'urgence et l'accumulation des problèmes qui se posent, chacun pressent que des actions décisives doivent être menées au niveau international, faute de quoi on s'installerait dans une tension permanente et mortelle, dont tout le monde paierait les frais.

En quoi les ODD signés en grande pompe à New York en septembre 2015 marquent-ils une étape décisive et ouvrent-ils

potentiellement un regard profondément renouvelé sur ce qu'est le développement ? En quoi redéfinissent-ils d'une certaine façon ce qu'il est convenu d'appeler depuis quelques décennies les relations Nord-Sud ?

Dans ce rapide survol, nous allons essayer de montrer que les ODD, tant dans la façon dont ils ont été négociés que dans leur contenu, sont porteurs d'une signification et d'une légitimité nouvelles, pour peu que l'on prenne leur mise en œuvre au sérieux et que l'on soit un peu optimiste, tant la question d'un engagement effectif à la hauteur des enjeux reste problématique.

L'universalité des ODD : une remise en cause des découpages du monde

Les États modernes se sont progressivement constitués en Europe à partir du Traité de Westphalie en 1648, que l'on pourrait considérer comme la première vraie conférence internationale. Cette forme d'État, dotée de légitimité et de souveraineté, s'est peu à peu imposée et, que l'on s'en félicite ou qu'on le regrette, les relations internationales aujourd'hui sont construites d'abord autour des relations entre États de nature similaire. En 1945, 51 pays ont signé la Charte des Nations unies ; ils étaient 99 en 1960, et 193 aujourd'hui. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, en voulant tourner définitivement la page des empires et des relations fondées sur l'intimidation, la domination ou la guerre, le monde a rebâti à peu près complètement les règles du jeu international, en définissant des principes universels qui pour la plupart font encore référence aujourd'hui.

L'« invention du développement », que les auteurs s'accordent généralement à attribuer au discours du président Truman en 1945 et à son fameux point 4 (RIST, 2077), a enclenché une obligation de comparaison entre les pays ; dès lors que la communauté internationale était théoriquement formée d'États souverains d'égale dignité et légitimité, il était en effet impossible de ne pas se poser la question des différences de richesse et de bien-être entre les peuples de la Terre. Cependant, à cette époque marquée par

l'optimisme dans l'avenir avec la fin du conflit mondial, il n'était pas question pour le « monde libre » de chercher à comprendre les raisons de ces différences. En pleine période de décolonisation et de guerre froide, cette question était trop risquée, car elle pouvait amener à remettre en cause la doxa du capitalisme de marché. Il s'agissait de promouvoir un rattrapage des pays ou des régions qualifiés à l'époque d'« arriérés », avec l'objectif politique à peine caché d'éviter qu'ils ne tombent de l'autre côté du monde, dans le camp socialiste. Le développement consistait donc essentiellement, comme le proposait l'économiste américain Rostow, à suivre les différentes étapes obligatoires qu'avaient parcourues les sociétés développées, depuis le décollage économique jusqu'au niveau de la société d'abondance et de la consommation de masse, véritable incarnation du bonheur (ROSTOW, 1962). Il semblait évident alors pour les deux blocs qu'avec la science et la technique, on pouvait améliorer le sort des populations en modernisant et en planifiant ; on pouvait en quelque sorte « livrer » le développement aux pays comme un produit ou un paquet, et c'était bien ce que proposait Truman dans son discours. Au-delà même des rattachements idéologiques, et donc du choix du type de société, capitaliste ou socialiste, pratiquement tout le monde croyait à cette approche rationnelle du « progrès technique ».

Dans le même temps, la décolonisation, et donc l'arrivée dans la communauté internationale d'une centaine de nouveaux pays, a été l'occasion pour les nouvelles élites de ces pays de construire des États indépendants et des politiques destinées au rattrapage économique, chacun choisissant son camp. Pendant les 50 années de guerre froide, malgré des modèles qui se disaient différents selon qu'ils se rattachaient à l'Est ou à l'Ouest, la doxa d'un développement économique (et il était peu fréquent à l'époque de considérer autre chose que le développement économique) résultant naturellement d'investissements lourds et de l'industrialisation n'a pas réellement été remise en question (Théorie de la dépendance). Ces approches se sont incarnées en particulier dans l'aide publique au développement basée sur la réalisation de projets, petits ou grands, censés contribuer à cette dynamique économique devant combler les retards et amener les pays du Sud à faire valoir leurs avantages comparatifs dans un marché en rapide mondialisation.

C'est pendant la même période que l'expression de « Tiers Monde » a été forgée par Alfred Sauvy, et que le « mouvement des Non-Alignés » a été créé au cours de la conférence de Bandung en 1955 pour revendiquer une sorte de troisième voie. Cette dimension Nord-Sud a cohabité pendant des décennies avec le triangle « Est-Ouest-Non-Alignés » et a marqué la façon d'alors de promouvoir le développement : les relations Nord-Sud de cette période étaient centrées sur le transfert du modèle d'État et de politiques économiques par des experts de chacun des deux grands parrains de l'époque, les USA et l'URSS. Il y avait d'un côté des pays qui savaient produire de la richesse et qui donnaient, et de l'autre des pays qui voulaient se développer et qui recevaient de l'aide en contrepartie d'un soutien politique.

La mondialisation a forgé et renforcé progressivement cette « communauté d'États » utilisant des outils de mesure et des indicateurs semblables (BADIE, 2016). Dans une optique de rat-trapage, cela a donc abouti à d'innombrables typologies et classifications des pays voulant développer leur économie : d'abord appelés « arriérés », puis « sous-développés », puis « en voie de développement », enfin « moins avancés », et dans certains cas « fragiles »... De l'autre côté émergeaient ceux qui réussissaient à rejoindre les pays dits « riches », les pays nouvellement industrialisés, intermédiaires ou même émergents... comme si le chemin menant par étapes au développement était clairement tracé pour chacun. Cette notion de chemin unique a été confortée avec l'effondrement de l'Union soviétique, même si la conviction du triomphe du capitalisme néo-libéral (« la fin de l'histoire ») n'a pas duré longtemps.

Une méthode de construction des ODD adaptée à un monde globalisé

Tirant les conséquences d'une globalisation du monde désormais arrivée à maturité, la méthode de construction des ODD a rompu avec cette logique de la distinction entre deux mondes. Au contraire des OMD, qui avaient été construits par les organisations internationales pour les pays du Sud, les ODD ont fait l'objet d'un long travail de construction impliquant très largement différents acteurs internationaux et ils concernent tous les pays

signataires. Parce que tous les pays savent qu'ils ont du chemin à faire sur la voie du développement durable, chacun doit assumer les 17 ODD par rapport à son contexte propre. « Nous sommes tous des pays en développement », dit David Nabarro, représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les ODD. Cette phrase incarne bien combien les questions du développement transcendent les frontières des pays, dès lors qu'on ne le réduit pas à sa simple dimension économique et qu'on l'ouvre aux composantes sociales et environnementales de la durabilité. Au-delà des statistiques moyennées, la pauvreté et le mal-développement existent, et parfois s'étendent, dans les pays dits « riches ». Chaque pays du « Nord » a son Tiers Monde et son Quart Monde sur son territoire national. Du fait de la portée universelle de ces Objectifs, tout le monde pressent qu'ils sont d'une nature et d'une légitimité supérieures à celles des OMD, en traduisant l'entrée dans une « société mondialisée » confrontée à des enjeux globaux et à des problèmes locaux, et dans laquelle les dépendances et les interactions de toutes sortes sont fortes.

Des relations « Nord-Sud » modifiées

Cette différence fondamentale d'approche modifie l'analyse des relations « Nord-Sud » : tous les pays sont aux prises avec les enjeux du développement durable, avec des objectifs propres, même si les points de départ et les moyens consacrés sont différents. D'une certaine façon, le bipôle Nord-Sud n'existe plus, et son emploi par facilité de langage va probablement disparaître au fil du temps, comme a disparu le bipôle Est-Ouest de la guerre froide. La conscience que l'humanité dans sa diversité ne dispose que d'une seule planète qui doit pouvoir faire vivre tout le monde, sans que le capital naturel inestimable qu'elle représente ne soit détruit, constitue le point d'arrivée de cette approche globale.

Des questions de développement transcendant les frontières nationales

Selon l'approche classique du développement s'appuyant d'abord sur l'activité économique, les questions sont formulées au niveau national : il est donc clairement attendu des autorités nationales qu'elles mettent en œuvre des politiques destinées à les résoudre et qu'elles suivent des indicateurs socio-économiques pour ce faire. Pour autant, on sait depuis longtemps que les dynamiques de développement sont essentielles à d'autres échelles, depuis le local jusqu'au global.

Au niveau local comme à l'échelle de petites régions, l'expérience des 50 dernières années, tant positive que négative, montre l'impérieuse nécessité de mobiliser les efforts de communautés humaines de taille raisonnable pour pouvoir formuler une vision, un projet qui puisse déboucher sur des changements concrets.

Très vite, on s'est aperçu que certains problèmes dépassaient les frontières nationales et exigeaient des efforts concertés des différents pays. Cette prise de conscience a commencé avec les constats sur les pollutions océaniques dans les années 1970, puis, très rapidement, on s'est rendu compte que les questions environnementales au sens large ne pouvaient être bien traitées sans des mobilisations et des ententes au niveau global (nuages radioactifs, couche d'ozone, destruction d'écosystèmes comme les forêts tropicales, changement climatique). Depuis le sommet de la Terre à Rio en 1992, les questions sociales sont apparues comme devant être aussi abordées de façon supranationale pour avoir une chance d'être résolues. Depuis, la liste s'est allongée : droits des peuples autochtones, migrants et réfugiés, économie illicite et souterraine, paradis fiscaux, pauvreté, épidémies, sécurité et terrorisme et, pour finir, le climat. L'interdépendance des pays sur ces questions fait que le concept de « maillon faible » joue à plein (un pays qui ne progresse pas avec les autres menace tous les autres) et impose de fait une solidarité entre les pays pour régler les grandes questions du monde. Dès lors, même les pays riches ont tout à perdre d'une géopolitique de forteresse et doivent céder

une parcelle de leur souveraineté pour assurer leur pérennité et leur stabilité.

La notion de « biens publics mondiaux » est alors apparue pour traduire cette solidarité autour de questions exigeant des solutions et des politiques globales. Cette notion a également généré des questions ardues de responsabilité différenciée entre pays et a renforcé l'obligation des pays riches à la solidarité et à l'engagement international pour traiter tant les causes que les conséquences d'un modèle de développement nécessitant plus de ressources naturelles que la planète ne peut en fournir. D'autant que sont clairement apparues les externalités négatives du développement économique du Nord, insupportables par leurs conséquences sur les populations du Sud qui n'en sont pas à l'origine. Au-delà de cette obligation de responsabilité, l'intérêt bien compris des pays riches pour leur sécurité, leur intégrité sanitaire, la paix civile et *in fine* la continuité de leur prospérité serait de s'engager à contribuer très significativement à la bonne gestion des biens publics mondiaux. L'accord climat de la COP 21, qui consacre l'engagement des pays riches à mobiliser 100 milliards de dollars par an à l'horizon 2020 pour permettre aux pays les plus menacés de lutter contre le changement climatique, en est une bonne illustration.

Les ODD sont la traduction opérationnelle de ces biens publics mondiaux. Tout en plaçant chacun des États au centre de la responsabilité du développement durable, ils insistent sur la dimension globale des questions à aborder et consacrent un des 17 Objectifs à la nécessaire coopération internationale. C'est reconnaître implicitement que l'on ne peut pas avancer sur les questions de développement sans un partenariat fort aux échelles régionale, continentale et mondiale.

La reconnaissance explicite et argumentée de l'interdépendance des pays, du partage des responsabilités et en même temps d'une partie de leur souveraineté en matière de développement durable devrait probablement transformer les relations entre les États, en les conduisant à rechercher de nouvelles formes d'intégration/coopération entre eux à des échelles d'action qui soient pertinentes. Il est trop tôt pour dire à quel point et selon quelles modalités de nouvelles formes de coopération internationale vont apparaître, mais, sous la pression des urgences, il ne fait pas de doute que les

relations Nord-Sud seront refaçonnées par cette émergence d'une certaine souveraineté internationale, comme on l'a vu dans les accords de Paris sur le climat.

Une reconnaissance de la multiplicité des acteurs et de la diversité des chemins

Les ODD ont été formulés à la suite d'un long travail de concertation avec une palette très large d'acteurs – États, collectivités territoriales, entreprises, sociétés civiles – qui de ce fait se partagent la responsabilité de les atteindre. Le rôle de tous ces acteurs est reconnu et encouragé, alors que les États se voient confier une mission d'orchestration et de cohérence. Les partenariats se sont développés non seulement entre les États et les entreprises (PPP), mais également entre les États et les ONG, pour des consultations ou la mise en œuvre de projets de développement. Au niveau mondial, les 3 700 ONG dotées d'un statut consultatif agissent souvent comme contractants privés de mise en œuvre de programmes des agences onusiennes ; de même, avec le « pacte mondial » lancé par Koffi Anan en 2000, 7 000 entreprises multinationales se sont engagées à participer au développement. Pour atteindre les ODD, les besoins de financement vont bien au-delà de l'APD « classique » et appellent à des partenariats nouveaux avec d'autres financements provenant soit de pays non OCDE (Chine, monde arabe...), soit de sources privées (argent des migrants, philanthropie, caritatif...) ou parafiscales (taxe sur les billets d'avion...). La convergence dans la durée de ces diverses sources de financement entraînerait aussi de nouveaux types de partenariats entre les acteurs (SEVERINO et RAY, 2011).

La notion de développement s'est aussi approfondie pendant les trois dernières décennies. D'abord, en dépassant le domaine de l'utilité économique pour aller vers celui des valeurs humaines, avec des intellectuels éclairés comme Amartya Sen qui ont élargi considérablement la dimension humaine du développement, et en y incluant la liberté et le bien-être comme son ultime mesure. Plus récemment, on a aussi mis en évidence combien le poids des

inégalités – entre pays, entre individus – affectait la durabilité du développement. Ensuite, en prenant en compte les externalités environnementales de l'activité économique et en y intégrant l'exigence de durabilité et de solidarité intergénérationnelle. Cette exigence a mis en évidence les interconnexions entre les problèmes posés et la nécessité de faire des compromis. Le développement n'est donc pas une trajectoire simple faite d'étapes obligées ; le Nord n'est pas l'avenir du Sud, et les ODD reconnaissent la diversité des chemins... Ces élargissements ont fortement complexifié les problèmes et ont abouti à les saucissonner en de multiples « silos » pour pouvoir les traiter. Même si tous ne concernent pas le développement, les 3 000 organisations intergouvernementales et les 550 accords internationaux régis par le système ONU incarnent l'extrême complexité de la gouvernance mondiale.

La méthode de construction des ODD a rompu avec cette logique. Au cours de la préparation du sommet Rio + 20, la complexité de cette gouvernance était déjà apparue comme insupportable. Parce que l'activité économique était la plus facile à suivre et à piloter, et que des intérêts puissants étaient en jeu, les aspects humains, sociaux et environnementaux avaient tendance à passer à la trappe. La transversalité, la cohérence globale des politiques internationales, le dépassement des « silos » et la gestion de compromis ne favorisant pas systématiquement l'économique ont été des maîtres mots de cette conférence. Les 17 ODD représentent une intégration de visions et d'intérêts différents et d'acteurs de natures différentes. Il ne s'agit pas ici d'un consensus universel, et cette feuille de route sur 15 ans donnera lieu à bien des tiraillements et des conflits tant les divergences d'intérêts et de rapports de force sont grandes, mais la légitimité et la crédibilité d'un tel plan d'action sont sans précédent.

Les conséquences sur les relations Nord-Sud sont ici très importantes, car les partenariats sont appelés à se diversifier fortement. Dans le cadre de la feuille de route des ODD, les coopérations décentralisées, impliquant des acteurs très différents, vont se multiplier. Des réseaux d'intérêts et de plaidoyer des sociétés civiles vont s'amplifier, transcendant complètement les frontières, les mobilités et les migrations renforçant cet aspect. Les entreprises multinationales vont devoir rendre plus de comptes et accroître la cohérence de leurs activités par rapport aux ODD, ce qui suppose

de renforcer considérablement les mécanismes de régulation. Les États devront être les orchestrateurs sur leurs territoires de ces multiples dynamiques, en garantissant l'inclusion des populations dans la formulation de leur projet de développement.

La place de la science dans ces relations « Nord-Sud » renouvelées

Le développement durable d'une société repose sur de multiples facteurs, tout en s'inscrivant dans une trajectoire historique et culturelle qui lui est propre. S'il n'existe pas de modèle « standard » qu'il conviendrait de suivre, ce processus repose partout sur une capacité d'innovation technique et sociale, essentiellement fondée sur la maîtrise des connaissances nécessaires et la mobilisation des compétences humaines adéquates. La place de la science est donc essentielle, mais la simple importation de connaissances générées ailleurs, dans les meilleurs laboratoires du monde, ne saurait suffire : pour aussi génériques qu'elles soient, la mobilisation de ces connaissances a une dimension contextuelle et située dont on ne peut s'abstraire pour résoudre les questions posées. Facteurs de développement, la production locale de connaissances et le renforcement des compétences, dans le cadre de dispositifs impliquant la recherche et les acteurs politiques, économiques et sociaux, permettent d'éclairer les enjeux, de comprendre les dynamiques de changement et de concevoir des innovations et des trajectoires de développement appropriées.

Cette recherche pour le développement ne se distingue pas des autres formes de recherche par la science qu'elle mobilise, mais par ses modalités partenariales de construction et de mise en œuvre, qui en font « une recherche politiquement et socialement impliquée ». C'est aussi une recherche qui, au-delà des connaissances, doit viser le renforcement des compétences des acteurs du développement, qu'ils soient scientifiques, acteurs politiques ou économiques, rejetant ainsi une organisation internationale de la recherche fondée sur les seules notions d'excellence et de transfert. C'est enfin une recherche soucieuse de son impact,

constamment attentive à sa façon d'opérer et de communiquer les connaissances qu'elle produit ; la culture du développement, la réflexivité des chercheurs et des équipes sur leurs propres actions et leurs contributions à l'innovation en sont des caractéristiques marquantes.

Dans le monde globalisé d'aujourd'hui, la compétition et la coopération entre les nations – moteurs essentiels des échanges de ressources, d'idées et de données – se renforcent simultanément. Dans le champ de la science, il convient d'éviter un accroissement des inégalités entre les systèmes. Le nécessaire dépassement des asymétries institutionnelles liées aux niveaux de développement doit faire appel à des politiques actives de coopération scientifique. Celles-ci doivent compenser les effets de la compétition et favoriser les partenariats pour permettre une maîtrise plus rapide, par les acteurs eux-mêmes, non seulement des connaissances et des innovations nécessaires au développement de leurs pays, mais aussi des processus de production de ces connaissances et de conception de ces innovations. Cette nécessité pour les pays du Sud d'avancer vers une certaine « souveraineté scientifique » exige aussi une certaine orchestration de la recherche au niveau global. C'est cette réalité qui justifie pleinement l'existence d'institutions publiques de recherche dédiées à l'appui au développement (Cirad et IRD), détentrices d'une expertise scientifique acquise de longue date en « situation réelle » sur les terrains du Sud et avec les acteurs. Leur capacité à contribuer à l'élaboration de politiques publiques appropriées aux échelles nationale et internationale dans le cadre d'une diplomatie scientifique prend une importance toute particulière à la lumière des ODD.

Conclusion

Les ODD représentent une étape remarquable en renforçant la vision partagée du développement au niveau global et le primat de l'intérêt général face aux intérêts particuliers. Pour la première fois, une hiérarchie des critères liés au « bien commun » est ébauchée. Leur mise en œuvre mobilisera une large diversité d'acteurs, au Nord comme au Sud, et le rôle des États sera incontournable comme orchestrateurs et garants de la cohérence au

niveau national, mais aussi comme « brokers » des partenariats entre les différents acteurs de la société civile, les entreprises, les scientifiques, etc.

Il est clair que les ODD redessinent les relations longtemps qualifiées de « Nord-Sud », dans le sens d'une responsabilité mieux partagée – quand bien même elle est différenciée. Ces nouvelles relations entre pays de niveaux de développement différents sont à concevoir dans un cadre de gouvernance mondiale qui reste à construire. Les ODD exigent des transformations profondes qui n'iront pas de soi. Même si le climat international actuel ne semble pas particulièrement favorable, ils justifient l'émergence d'une « politique publique internationale » qui permette les arbitrages qui ne manqueront pas d'apparaître. La recherche a une responsabilité particulière pour « équiper » cette gouvernance mondiale et y contribuer.

Références bibliographiques

BADIE B., 2016 – La scène internationale dans la tourmente. *Futuribles*, février, n° 411.

RIST G., 2007 – *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de la FNSP : 27-54.

ROSTOW W. W., 1962 – *Les étapes de la croissance économique*. Paris, Le Seuil, 200 p.

SEN A. K., 2000 – *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*. Paris, Odile Jacob, 368 p.

SEVERINO J.-M., RAY O., 2011 – La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale. *Revue d'économie du développement*, 25 (1) : 5-44.

L'Agenda 2030 : un dialogue nécessaire entre science, société et politique

Teresa RIBERA

L'Agenda 2030 nous propose une bonne base de travail pour construire, dans les décennies à venir, des sociétés prospères et inclusives. Il ajoute des éléments substantiels à d'autres conquêtes historiques comme les droits humains fondamentaux ou la participation des citoyens dans les prises de décisions. C'est un agenda qui souligne le rôle central de la personne, de l'humain, tout en tenant compte des limites de la planète. C'est l'agenda de l'interdépendance et de la prospérité partagée. C'est un agenda qui est déjà au cœur des débats politiques, même si ces derniers ne font pas toujours le lien avec le développement durable. Les gouvernements du monde entier se sont associés à l'Agenda 2030 et ont adopté les Objectifs de développements durable (ODD) : il y a désormais une référence commune, et c'est l'affaire de tous les gouvernements d'atteindre ces ODD et de rendre compte de leurs progrès. La manière dont les ODD ont été conçus est, par ailleurs, déjà un réel progrès : ils sont le résultat d'un processus inclusif, avec une participation de la société civile sans précédent, et l'implication forte des institutions internationales et des gouvernements nationaux.

Alors que nous sommes entrés dans la phase de mise en œuvre de l'Agenda 2030, plusieurs difficultés se posent. Cela concerne

par exemple la faible préparation institutionnelle face à l'ampleur de l'exercice, ou encore le manque de capacités de suivi. Mais le plus surprenant est que l'Agenda 2030 reste peu connu, qu'il est très peu présent dans les débats politiques nationaux. Même si les ODD concernent des inquiétudes des citoyens et de la société civile à travers le monde, comme les inégalités ou la pauvreté, ces derniers ne font pas le lien entre leurs demandes et l'Agenda 2030, qui a pourtant été adopté par leurs responsables politiques. Et même ceux qui reconnaissent que les ODD traitent de leurs problèmes ont tendance à douter de la volonté et de la capacité des institutions à les résoudre. Il y a dès lors un besoin criant de mieux comprendre les enjeux et les réponses qui peuvent être apportées, de développer une capacité critique de suivi de l'amélioration, d'assurer l'efficacité de l'action pour surmonter la crise de légitimité de l'action politique et consolider une légitimité morale encore fragile.

Comment s'assurer que les choix qui seront faits dans la phase de mise en œuvre de l'Agenda 2030 soient les bons ? Comment éviter les erreurs, comment anticiper les effets négatifs inattendus ? Comment prioriser, dans le temps, les actions à entreprendre ? La mise en œuvre de l'Agenda demande une bonne connaissance non seulement des enjeux mais aussi des interactions entre les Objectifs et entre les politiques de mise en œuvre, des moyens nécessaires pour assurer la cohérence des politiques et la coordination entre les différents acteurs. C'est un exercice complexe qui demande une capacité d'analyse solide, interdisciplinaire et suffisamment flexible pour adapter les décisions au fil des événements et y intégrer, au fur et à mesure, les leçons tirées de la pratique. Il faut également un « narratif » solide et inspirant qui facilite l'appropriation des Objectifs par la société, une compréhension collective des attentes et de la démarche pour y répondre.

La contribution de la science à l'Agenda 2030

Évidemment, tous les acteurs – gouvernements, ONG, entreprises ou encore scientifiques – ont des rôles différents à jouer pour

impulser le changement, mais cela ne doit pas empêcher l'existence d'un dialogue fluide entre les uns et les autres pour augmenter les chances de succès. Trouver des consensus, identifier des réponses « justes » et solidaires, prendre des décisions sont des tâches politiques. Mais la science peut informer ces décisions.

Il est nécessaire de mieux comprendre les réalités et les tendances sur lesquelles il faut agir, d'analyser les options les plus satisfaisantes pour la mise en œuvre des ODD. Cette base solide sur laquelle s'appuie la décision politique, la science doit y contribuer même s'il n'est pas évident de trouver des réponses universelles à ces questions, d'anticiper les conséquences de telle ou telle mesure, de telle ou telle combinaison de politiques publiques qui sont, par ailleurs, mises en œuvre dans des contextes culturels différents.

Alors, qu'est-ce que la science apporte ou devrait apporter dans le cadre de l'Agenda 2030 ? La science et les scientifiques sont dans une position clé pour faciliter la transformation de nos sociétés et de nos économies vers la durabilité. Ils peuvent contribuer à une bonne compréhension de la réalité et anticiper les effets des différentes combinaisons de mesures en même temps qu'ils conservent un regard critique et autonome sur ce qui se passe. Une science robuste, indépendante et critique est nécessaire ; une science déconnectée de la société ou qui ne s'engage pas pour proposer des solutions peut être perçue par une bonne partie des citoyens comme une réponse élitiste sans utilité pratique. Et dans l'ère de l'utilitarisme et de la méfiance vis-à-vis des institutions, le bon équilibre entre sagesse et activisme est essentiel pour assurer la capacité de transformation dont nous avons besoin. Cette alliance est fondamentale, autant pour la classe politique, qui a besoin de se légitimer en agissant efficacement pour améliorer les conditions de vie des citoyens, que pour la communauté scientifique, qui ne peut se tenir à distance du débat public, aussi imparfait et parfois superficiel soit-il, qui doit se dédier à la compréhension des besoins de la société et à une réponse, toujours plus sophistiquée, aux défis de la globalisation sur une planète de plus en plus peuplée.

D'abord, la science peut contribuer à élaborer le bon diagnostic sur les risques et vulnérabilités, sur les combinaisons d'actions et leurs interrelations. Le décryptage des données pour fournir un

bon diagnostic est un facteur déterminant pour fixer les recommandations à suivre. Il doit se nourrir d'une analyse interdisciplinaire, capable de porter l'attention politique sur les conséquences de l'action et de l'inaction autant que sur les effets potentiels de chaque combinaison de mesures. D'une certaine manière, l'Agenda 2030 a identifié les problèmes et fixé les objectifs, et nous avons maintenant besoin d'une science orientée vers les solutions : la science peut apporter des solutions technologiques, mais aussi une meilleure compréhension des modèles sociaux durables. En effet, la contribution de la science est nécessaire pour comprendre les systèmes physiques et les capacités techniques, mais l'implication des sciences humaines comme la sociologie et l'économie permet une meilleure compréhension des défis et des difficultés d'action. Une prise en considération de la psychologie collective et des émotions ainsi qu'une lecture évolutive des valeurs semblent indispensables pour opérer une transition majeure. Il y a, par ailleurs, une opportunité de dialogue entre science et politique autour du suivi de l'action et de la mesure des progrès réalisés, autant à l'échelle domestique qu'au niveau global. La science doit apporter des réponses universelles mais aussi différenciées, adaptées au contexte de chaque pays, surtout quand il s'agit de comprendre les enjeux sociaux.

Quelles sont, dans l'agenda onusien des ODD, les demandes adressées à la science et à la recherche ? Il y a, certes, une demande forte de solutions concrètes, mais il n'est pas facile d'identifier une demande de diagnostic ou d'analyse des propositions concrètes provenant des décideurs publics, pas plus qu'une demande de suivi de l'action. Parmi les différentes cibles listées par les Nations unies, il y en a plusieurs où la contribution de la science et la coopération science-action sont soulignées. Par exemple, la cible 2.a demande aux services de recherche et de vulgarisation agricoles la mise au point de technologies et de banques de plantes et de gènes d'animaux d'élevage, afin de renforcer les capacités productives agricoles des pays en développement. Citons également une demande d'accès aux sciences et technologies d'énergie propre (cible 7.b) ou l'innovation et la recherche pour l'industrie (cibles 9.a et 9.b). Rien n'est dit cependant sur comment faciliter les diagnostics ou améliorer l'action par un suivi critique, indépendant et constructif. Manque de confiance ? Sous-entendu ?

Ce ne serait pourtant pas une tâche nouvelle pour la science au sein des Nations unies, où les exemples du Giec (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) et de l'IPBES (Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques) ont déjà démontré l'utilité d'un dialogue entre la science et les décideurs sur les diagnostics, les projections, les propositions et le suivi de l'action.

L'interface science-politique pour co-désigner les trajectoires de développement

Comment donner ces rôles à la science, dans le cadre d'un dialogue avec la politique ? La première réponse consiste à renforcer les politiques de la recherche, en évitant de convertir les chercheurs en cabinets de conseil. Il faut une recherche engagée vers des objectifs concrets, mais il faut aussi une recherche libre et créative, capable d'innover. Ce soutien est important partout et en particulier dans les pays en voie de développement, qui peuvent accélérer leur développement en investissant dans la recherche. Deuxièmement, il faut renforcer les sciences du développement durable, afin d'intégrer ces enjeux dans toutes les politiques et tous les métiers. S'agissant d'un agenda de transformation comme celui de la durabilité il est nécessaire de renforcer la pluridisciplinarité et de donner toute leur place aux sciences sociales, car la mise en œuvre de l'Agenda 2030 exige de mieux comprendre les réponses politiques et leurs effets. La contribution des sciences sociales est particulièrement importante et complémentaire des sciences de la nature : comprendre les trajectoires de transformation suppose une bonne compréhension de la société. Si l'on veut transformer les modes de consommation et les priorités sociales, il faut bien comprendre les aspirations des classes moyennes tout autant que les limites de la planète ; il faut comprendre les modèles sociaux et combiner les sciences de la nature, les sciences sociales et économiques.

Même en comptant sur de très bonnes capacités scientifiques, il faut se demander comment mieux faire fonctionner l'interface

science-politique pour l'Agenda 2030. Comment faciliter un dialogue nécessaire et pas toujours suffisamment « fluide ». La connaissance est importante, mais elle n'est pas suffisante. La « bonne » politique doit être capable d'identifier les mesures qui permettent d'atteindre les objectifs sans oublier les valeurs de solidarité et de justice qui la légitiment. La politique doit écouter et comprendre les arguments scientifiques et ajouter sa capacité de lecture de la société pour identifier les meilleures propositions d'action. Les scientifiques ne peuvent s'arroger le droit de sélectionner les propositions d'action, et les politiques ne peuvent oublier leur obligation de se connecter aux connaissances, aux sentiments et valeurs de la société.

Au niveau national, il existe quelques pays où les interfaces science-politique sont structurées, autour des conseils du développement durable par exemple. Ils sont peu nombreux, mais ils constituent néanmoins un bon point de départ pour en tirer les leçons et lancer des plateformes scientifiques sur les ODD capables de mener un dialogue continu dont ont besoin les gouvernements. De telles plateformes scientifiques sont nécessaires et devraient être systématisées, même si cela ne suffit pas à garantir un impact sur la prise de décision. Il faut se donner des opportunités institutionnalisées de dialogue et, si les expériences existantes ont mis l'accent sur les gouvernements, il semble tout aussi important d'inclure dans ce dialogue les parlements, les bailleurs de fonds institutionnels (agences de développement nationales ou internationales, banques nationales d'investissement, fondations privées) et, plus généralement, les organisations sociales et les citoyens intéressés. Pour ne prendre que cet exemple, développer les liens avec les parlements est crucial : des assises ou séances parlementaires annuelles, bien informées sur l'état du développement durable, les progrès et les échecs, permettraient d'améliorer notre capacité d'analyse commune et partagée.

En principe, ce sont plutôt les interfaces science-politique au niveau national qui accompagnent et informent la mise en œuvre des ODD dans et par les pays, et qu'il faut privilégier. Mais il faut aussi s'interroger sur la possibilité de combiner ces mécanismes domestiques avec des dispositifs régionaux, voire globaux. De tels dispositifs supranationaux permettraient de pallier les insuffisances dans certains pays et de favoriser un apprentis-

sage collectif entre pays, alors même que tous les pays doivent répondre aux enjeux du développement durable dans la logique d'universalité des ODD. On pourrait dès lors identifier et renforcer les interfaces sectorielles existantes à ces échelles régionale et globale. En matière d'environnement par exemple, il y a déjà plusieurs plateformes globales comme le Giec et l'IPBES. Serait-il imaginable de mieux coordonner et de renforcer ces interfaces sectorielles ? Comment les faire travailler avec des interfaces sur les enjeux sociaux ou économiques ? Se pose aussi la question de créer une interface globale pour l'ensemble de l'Agenda 2030, garantissant un dialogue permanent et fluide entre scientifiques et politiques. Le *Global Sustainable Development Report* et le réseau de chercheurs en charge de sa production en est une ébauche, et d'autres initiatives sont en cours, à l'image de *Future Earth*. Est-il faisable ou même désirable d'avoir un mécanisme comme le Giec pour un agenda si complexe, concernant tant de domaines et de disciplines scientifiques ?

Toujours à cette échelle globale, les grandes agences spécialisées des Nations unies comme la FAO, l'OMS, l'Unesco ou encore le Pnud sont dotées de compétences scientifiques. Ces agences devraient mobiliser ces compétences pour procéder à des évaluations des avancées, des difficultés et des politiques mises en œuvre pour atteindre les ODD chacune dans leur domaine. De telles évaluations devraient être réalisées selon des procédures qui garantissent leur indépendance.

À l'évidence, la science, principalement économique, politique, sociale, peut aider à assurer le suivi, mesurer les progrès, expliquer les défaillances, réparer les insuffisances ; cependant, ce n'est pas seulement un travail de type scientifique, comme le Giec peut le faire pour le climat, qui est nécessaire. Analyser, évaluer et comparer les politiques publiques est également du ressort d'organisations politiques, et non scientifiques, comme le fait l'OCDE par exemple au niveau régional. Les ODD relèvent donc aussi de l'analyse des politiques publiques par de telles organisations, au niveau national et régional. Au niveau global, c'est le rôle du Forum politique de haut niveau, auquel la science au sens large doit participer pour informer les décideurs politiques.

Il ne s'agit pas d'une construction facile, mais elle est nécessaire dans un contexte où le défi majeur est de surmonter le

manque de confiance sur la capacité collective à agir et à trouver des compromis pour arriver à « une prospérité inclusive qui ne laisse personne derrière ». Dans une époque de transition comme celle-ci, il faut bâtir une stratégie engageante, en sachant que la légitimité de l'action est très étroitement connectée à la connaissance et à l'appropriation de l'Agenda par la société : c'est-à-dire à la participation sociale dans la prise de décision et la solidité des propositions mises sur la table. Il faut alors créer les conditions du dialogue entre scientifiques et décideurs, et du dialogue avec la société. Une meilleure implication des citoyens dans la science (science citoyenne) permettrait une meilleure appropriation des résultats scientifiques par la société, mais aussi une capacité plus vaste pour soutenir une action politique qui est nécessairement révolutionnaire si nous prenons au sérieux l'Agenda 2030.

Partie 2

L'idéal d'une humanité épanouie

L'ambition transformatrice des ODD porte en elle l'utopie d'une humanité sereine et épanouie, en affirmant la place essentielle accordée au développement humain et social. Pas uniquement par éthique, pour des considérations morales ou caritatives, pas uniquement pour compenser ou rendre acceptables les désordres générés par les évolutions accélérées des dernières décennies, mais bien aussi pour ce qu'elle implique d'interactions et de compromis entre les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement, signalant ainsi l'impasse à laquelle nous conduisent les fractures à l'œuvre. L'ordre de numérotation des ODD accorderait-il la primeur à cette dimension humaine et sociale du développement ? Certainement pas ! Il n'empêche que les cinq premiers de la liste lui font la part belle, en abordant sous différents angles les questions de pauvreté (ODD 1), de sécurité alimentaire (ODD 2), de santé durable (ODD 3), d'accès à l'éducation (ODD 4) et à l'égalité des sexes (ODD 5). Associons-leur pour compléter cet ensemble l'ODD 11, qui rend compte de l'importance de la résilience urbaine.

Pour ces 6 ODD, la deuxième partie de l'ouvrage réunit ainsi les analyses critiques de différents auteurs, avec une attention particulière portée à cette dimension humaine et sociale.

Jean-Pierre Cling (chap. 5) montre tout d'abord comment l'ODD 1 (« Éliminer l'extrême pauvreté »), prolongeant le premier des Objectifs du millénaire pour le développement dédié au même objectif (1990-2015) « tout en élaguant de plusieurs thèmes (emploi, faim) qui font chacun l'objet d'ODD spécifiques », modifie profondément le regard porté sur la pauvreté. Il ne s'agit plus là d'une question caritative ou strictement monétaire : en s'intéressant aux rapports sociaux dans la formation des inégalités et en visant une « prospérité partagée », selon les mots de la Banque Mondiale, ce sont bien là les ressorts du développement qui retiennent l'attention. Pour autant, le suivi en sera difficile et, en conséquence, les résultats critiquables.

Pour Alain Billand et Patrick Caron (chap. 6), les trois piliers de l'ODD 2 (« Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable »), à savoir « faim, sécurité alimentaire et nutritionnelle, agriculture

« durable » sont moins nécessairement liés l'un à l'autre qu'il n'y paraît et ne sont pas associés par hasard. Il s'agit là d'un véritable choix, alors que sécurité alimentaire et pauvreté étaient couplées dans les OMD et que la croissance brutale des questions d'obésité souligne le lien à l'ODD 3 traitant de la santé : « [...] l'ODD 2 apparaît donc innovant à plus d'un titre, en particulier grâce aux interconnexions nouvelles qu'il propose » et aux leviers sur lesquels il suggère d'agir.

Les auteurs du chapitre concernant l'ODD 3 (« Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge »), Jean-François Guégan, Gerardo Suzán Azpiri, Séraphin Kati-Coulibaly, Didier Nkoko Bonpangue et Jean-Paul Moatti, insistent eux aussi sur le caractère transversal de cet ODD et sur son interconnexion aux autres (chap. 7). Ils montrent comment, au cœur de l'action pour l'atteinte des ODD, la santé est dorénavant affirmée comme centrale à l'échelle globale et, requérant une vision de long terme, agit comme un levier « démultiplié et universel » pour une « santé globale ».

Personne ne niera l'importance d'un projet global d'éducation pour la réalisation de l'Agenda 2030. En examinant l'ODD 4 (« Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ») et en mettant en garde contre une « maladie de la performance », Nolwen Henaff, Ha Thi Thai Trân et Loan Thi Bich Dinh en redessinent les contours et les enjeux (chap. 8). À l'aune des objectifs concrets identifiés et des incertitudes concernant les moyens mobilisables, elles questionnent toutefois l'ambition portée et le réalisme des promesses formulées.

Auteure du chapitre consacré à l'ODD 5 (« Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles »), Dilek Elveren (chap. 9) se réjouit de la consécration d'une approche fondée sur les résultats, et non plus seulement sur les objectifs. Elle montre comment l'ODD 5 constitue une réelle avancée pour les femmes et les filles, mais pointe néanmoins les angles morts et les doutes subsistant sur les modalités de mise en œuvre des cibles établies. Elle attire également l'attention

sur les limites d'une approche « utilitaire » réduite à une vision libérale du développement et minimisant les dimensions et implications multiples d'une nécessaire autonomisation.

Pour illustrer cet ODD, Karine Guldemann fait part dans un « Focus » de l'engagement de la fondation Elle pour l'éducation des filles et leur émancipation à travers le monde. À travers l'exemple de quelques projets soutenus, l'auteure appelle à renforcer l'impact des actions conduites en combinant les forces du monde de l'entreprise, des ONG et celles de la puissance publique.

Catherine Paquette (chap. 10), auteure du chapitre consacré à l'examen de l'ODD 11 (« Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »), ose l'image de l'utopie pour qualifier les dynamiques urbaines en Amérique latine. Cette ville innovante, qui est tout à la fois le moteur historique des transformations politiques et sociales et un lieu de possible déperdition et de tous les extrêmes qui font peur, est ainsi affirmée comme centrale pour trouver le chemin du développement économique et social. L'auteure questionne en particulier notre capacité à penser la gouvernance des villes dans une perspective de développement durable.

Pauvreté, égalité, sécurité, santé, autonomie, résilience... C'est donc vers une humanité sereine et épanouie qu'il nous faut cheminer, une humanité porteuse de développement durable dans toutes les dimensions de ce concept. Pour autant, n'oublions pas que ce sont bien les 17 ODD qui, chacun à leur manière, embarquent la dimension humaine et sociale classiquement présentée comme l'un des trois piliers du développement durable. Le développement humain illustre peut-être plus encore que ses deux acolytes la complexité des processus à l'œuvre, en raison de l'enchâssement des processus qui les caractérisent et de l'importance de l'association des parties prenantes, pour comprendre comme pour agir. Notons en outre que chacun de ces chapitres invite les communautés scientifiques à se positionner différemment, en renouvelant leurs questions, leurs relations avec les acteurs non scientifiques et leurs manières de regarder et mesurer les objets de leurs travaux. En lien, très probablement, avec l'importance accordée

aux indicateurs, et en écho à cette dimension humaine et sociale si difficile à saisir et porteuse de controverses, la question des référentiels de mesure pour le suivi des ODD paraît centrale.

Patrick CARON

L'ODD 1 et l'élimination de la pauvreté d'ici 2030

Un objectif hors d'atteinte

Jean-Pierre CLING

**ODD 1 : « Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes
et partout dans le monde »**

Au début du ^{xxi}^e siècle, la persistance d'une pauvreté endémique dans de nombreux pays en développement¹ est difficilement compréhensible, compte tenu du progrès technique extraordinaire atteint par l'humanité et de l'accroissement considérable du revenu mondial au cours du siècle dernier (POGGE, 2002). Dans le prolongement de l'OMD 1 (Objectif du millénaire pour le développement 1), l'ODD 1 (Objectif de développement durable 1) « Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde » a un caractère transversal et manifeste la priorité n° 1 accordée depuis les années 2000 par la communauté internationale à la lutte contre la pauvreté.

L'ODD 1 vise à éliminer la pauvreté sous toutes ses formes, sachant que la pauvreté monétaire ne constitue qu'une dimension des différentes formes de dénuement. L'approche en termes de « capacités » de SEN (1985) insiste par exemple sur l'importance du niveau d'éducation, sur celle de la santé et de l'espérance de vie mais aussi de la liberté d'expression politique comme éléments du bien-être et du développement humain. Mais la pauvreté

¹ Nous ne traitons pas ici de la question de la pauvreté dans les pays développés, qui est évidemment une question grave et non résolue.

monétaire constitue une dimension centrale de la pauvreté, d'où la priorité accordée par les OMD comme par les ODD à cette question. Ce chapitre s'interroge sur la portée et les chances de succès de l'ODD 1.

L'OMD 1 sur la pauvreté : un Objectif mobilisateur atteint dans beaucoup de pays

Les années 1990 ont été marquées par une remise en cause croissante des politiques de développement suivies jusqu'alors et de l'action des institutions internationales, remise en cause due à plusieurs facteurs liés entre eux : échec des politiques d'ajustement structurel menées depuis les années 1980 ; crise de la dette ; stagnation voire montée de la pauvreté dans de nombreux pays en développement (en Afrique en particulier) ; remise en cause de la légitimité des institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI). L'écho remporté par le mouvement altermondialiste durant cette décennie et son slogan « 50 ans, cela suffit » (la Banque mondiale et le FMI ont été créés en 1944) témoignent de cette contestation générale, qui s'est prolongée dans les années 2000.

Cette contestation est allée de pair avec une chute des montants alloués à l'APD à la suite de la fin de l'affrontement Est-Ouest et du fait de la « fatigue de l'aide ». Dans ce contexte, on a assisté à une prise de conscience de la nécessité d'une remobilisation de la communauté internationale en faveur des PED et pour la réduction de la pauvreté. Le slogan affiché dans le hall d'entrée du siège de la Banque mondiale à Washington depuis cette époque – « Notre rêve, un monde sans pauvreté »² – traduit cette préoccupation nouvelle qui a débouché sur l'adoption des OMD par l'Assemblée générale des Nations unies en 2000, et plus particulièrement de l'OMD 1 qui fixait comme objectif : « Éradiquer l'extrême pauvreté et la faim ».

| ² En anglais : *Our dream, a world free of poverty.*

Comme pour chacun des OMD, plusieurs cibles étaient associées à cet Objectif, dont la première était : « Diviser par deux entre 1990 et 2015 la proportion de la population dont le revenu est de moins de 1 dollar par jour ». L'ODD 1 était donc centré sur une approche monétaire et absolue de la pauvreté (avec comme indicateur le seuil de pauvreté à 1 dollar par jour fixé par la Banque mondiale), même si d'autres cibles y étaient également incluses (la réduction de la faim en particulier) et si les autres OMD témoignaient d'une approche multi-dimensionnelle de la pauvreté inspirée des travaux d'Amartya Sen et du Pnud en matière de développement humain (PNUD, 1990-2016). Dans l'esprit de beaucoup, les OMD se résumaient toutefois à l'ODD 1, et plus particulièrement à la réduction de la pauvreté monétaire, ce qui justifie de centrer notre analyse sur cet aspect.

L'adoption de l'ODD 1 s'est traduite par un alignement de toutes les agences de développement sur la lutte contre la pauvreté. Outre l'exemple déjà cité de la Banque mondiale, dont les stratégies de lutte contre la pauvreté ont été adoptées par tous les pays à bas revenu (pour qui c'était une condition pour recevoir des financements internationaux et pour bénéficier de l'initiative internationale d'allègement de la dette/PPTE), notons ainsi que le traité de Lisbonne (2007) affirme que « la politique de coopération de l'UE aura comme premier objectif la réduction et, à long terme, l'éradication de la pauvreté ». Grâce au caractère mobilisateur de l'ODD 1 (et plus généralement des OMD), l'aide publique au développement s'est remise à progresser dans les années 2000, avec une forte hausse de la part des dépenses sociales dirigées vers la lutte contre la pauvreté.

L'accent mis sur le suivi et l'évaluation des politiques a par ailleurs conduit à un effort statistique sans précédent dans les pays à bas revenu (Afrique en particulier), bénéficiant aux « enquêtes ménages » qui sont le principal outil du suivi de la pauvreté et de la sous-alimentation (BEDECARRATS *et al.*, 2016).

Le coup de projecteur mis sur la lutte contre la pauvreté au niveau mondial a également suscité un débat intense sur le contenu des politiques mises en œuvre et sur la réalité du changement opéré. Ce débat a stimulé la recherche sur le développement et les études sur les déterminants de la réduction de la pauvreté. Un des reproches essentiels adressés à l'ODD 1 portait ainsi sur le

fait que la question des inégalités économiques et sociales n'était pas prise en compte alors qu'elle était incontournable (CLING *et al.*, 2002).

Il est difficile de tirer un bilan global d'un Objectif tel que l'ODM 1 (on pourrait appliquer cette réserve aux autres OMD à des degrés divers), au-delà du simple constat de l'atteinte ou non d'un objectif quantitatif – ici la division par deux de la pauvreté extrême qui constituait sa principale cible (cf. *supra*). En effet, comme on l'a vu ci-dessus, l'adoption de cet Objectif a elle-même eu un impact sur les politiques au niveau international et national qui le dépasse. En sens inverse, l'atteinte de cet Objectif (au niveau mondial ou pour un pays ou zone géographique) ne peut être attribuée de manière simpliste à l'effet des efforts mis en œuvre suite à son adoption, dans la mesure où elle résulte dans de nombreux cas de trajectoires et de politiques économiques suivies par les pays concernés depuis de nombreuses décennies. Ainsi, les pays qui ont le plus réduit la pauvreté depuis les années 1990 (Chine, Vietnam) sont ceux qui ont enregistré les plus forts taux de croissance économique au niveau mondial sur une longue période et qui ont suivi des politiques hétérodoxes qui précèdent de plusieurs décennies l'adoption de l'ODM 1. Enfin, la forte imprécision des statistiques dans ce domaine doit être soulignée (cf. *infra*, ce chapitre).

Quoi qu'il en soit, on observe que la cible 1 de l'ODM 1, à savoir la division par deux de la pauvreté extrême entre 1990 et 2015, a été atteinte largement au niveau mondial (de 35 % à 11 % au seuil de pauvreté à 1,9 dollar/jour). Ce succès mérite d'être noté, dans la mesure où de nombreux OMD n'ont pas été atteints (Nations unies, 2015). Selon le découpage de la Banque mondiale, cette réduction a bénéficié à toutes les grandes zones géographiques (avec une réduction massive de la pauvreté en Asie), à l'exception de l'Afrique subsaharienne. Le sous-continent est la seule grande région où le nombre de pauvres a augmenté entre 1990 et 2015 (il représente encore 41 % de la population africaine). La pauvreté extrême (près de 800 millions de personnes au niveau mondial) est aujourd'hui concentrée en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud (Inde surtout).

L'ODD 1, simple prolongement de l'OMD 1 ou changement qualitatif ?

Dès 2013, le Groupe de personnalités de haut niveau constitué par le Secrétaire général de l'ONU pour préparer le lancement des Objectifs de développement durable avait considéré que « les travaux lancés dans le cadre des OMD doivent être achevés, le point central étant d'éliminer l'extrême pauvreté de la surface du globe à l'horizon 2030. Les dirigeants ont fait cette promesse maintes et maintes fois au cours de l'histoire. Aujourd'hui, elle peut enfin être honorée » (NATIONS UNIES, 2013).

Comme le montre cette déclaration, l'objectif d'éradication de la pauvreté ne pouvait qu'être le premier des ODD (comme c'était déjà le cas pour les OMD) et poursuivre les efforts engagés depuis 2000 avec une ambition accrue, compte tenu des progrès déjà réalisés. En ce sens, et particulièrement pour l'ODD 1, il s'agit de « compléter le travail des OMD », selon l'expression de HUGON (2016), sachant que, cette fois-ci, il ne s'agit plus seulement de réduire la pauvreté extrême mais de l'éliminer complètement.

S'il s'inscrit essentiellement dans le prolongement de l'OMD 1, l'ODD1 est aussi beaucoup plus large : alors que l'OMD 1 portait essentiellement sur la pauvreté monétaire, les autres dimensions de la pauvreté (éducation, santé, accès à l'eau, etc.) faisant l'objet des autres OMD, l'ODD1 couvre à lui seul les différentes formes de pauvreté³. Au-delà de l'élimination de la pauvreté monétaire qui constitue sa cible 1, les autres cibles élargissent la perspective : la cible 2 vise la division par deux de la pauvreté multidimensionnelle, tandis que la cible 3 vise à renforcer la protection sociale des populations pauvres et vulnérables et que la cible 4 concerne l'amélioration de l'accès aux services de base (selon l'approche en termes de « besoins essentiels »). En sens inverse, l'éradication de la faim dans le monde, qui était intégrée dans l'OMD 1, fait cette fois-ci – et à juste titre selon nous, notamment

³ Nous ne détaillons pas ici l'élargissement du champ géographique qui est commun à des degrés divers à tous les ODD (puisque les OMD ne couvraient que les PED), même si la pauvreté extrême touche surtout les pays en développement.

parce que l'élimination des famines représente un problème particulier – l'objet d'un ODD spécifique (ODD 2).

L'élargissement thématique à la question de la résilience (cible 5) est également à souligner. Ce concept se réfère globalement à la capacité à absorber les chocs et à s'adapter à un environnement en évolution. Il faut noter que ce renforcement de la résilience se retrouve dans l'intitulé de plusieurs Objectifs ou de leurs cibles⁴.

La cible de l'ODD 1 sur ce thème vise ainsi à « renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable... » face à des chocs ou catastrophes naturelles (ainsi qu'à des chocs économiques et sociaux). Les trois indicateurs associés à cette cible se retrouvent également dans plusieurs autres Objectifs sous une formulation identique : nombre de décès, de disparus et de victimes suite à des catastrophes ; pertes économiques directement attribuables à ces catastrophes ; nombre de pays ayant mis en place des stratégies pour la réduction des risques de catastrophe. Dans la pratique, ces indicateurs se réfèrent surtout aux catastrophes naturelles, même si l'intitulé de cette cible est en principe plus large. Au-delà de la terminologie de la résilience, quelque peu galvaudée, il s'agit d'une innovation essentielle qui marque la prise de conscience de la montée de ces catastrophes dans le monde, en liaison avec le changement climatique.

Ici encore, comme c'est le cas d'une manière générale pour l'ODD 1, cette préoccupation concerne pour beaucoup les pays en développement ; en effet, les victimes de ces catastrophes « environnementales » sont généralement peu nombreuses dans les pays développés, où la protection de la population est beaucoup mieux assurée et la qualité de construction – en particulier antisismique – nettement supérieure. Il est ainsi remarquable de constater que le séisme survenu en Haïti en 2010 a provoqué plusieurs centaines de milliers de morts (et un nombre supérieur de déplacés), tandis que celui intervenu en Nouvelle-Zélande

⁴ Cf. l'ODD 9 (« Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation »), l'ODD 11 (« Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ») et l'ODD 13 (« Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions »). Dans ce dernier Objectif, la cible 13.1 s'intitule : « Renforcer, dans tous les pays, la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat ».

(à Christchurch) la même année, pourtant de magnitude équivalente, n'a fait aucune victime (CHÂTAIGNER, 2014)⁵. La lutte contre les chocs environnementaux et leurs conséquences, qui s'inscrit dans la mise en œuvre du cadre de Sendai⁶, apparaît ainsi comme un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté.

Une des principales critiques adressées à l'ODD 1 porte sur le fait qu'il se centre sur les résultats et non sur les déterminants de la pauvreté (EGIL, 2015). Effectivement, la lutte contre la pauvreté doit s'appuyer sur une analyse des mécanismes internationaux et nationaux à l'origine de la pauvreté, en Afrique en particulier où celle-ci est la plus répandue. Comme le soulignait déjà POGGE (2002) à propos de l'ODD 1, les arrangements institutionnels au plan international sont causalement impliqués dans la reproduction de la pauvreté extrême de masse. Et le reproche fait aux pays les plus pauvres d'être mal gouvernés et corrompus ne devrait pas non plus conduire à oublier la responsabilité des États et des multinationales des pays développés dans le maintien de ces situations.

Le fait d'avoir inclus un Objectif dédié à la réduction des inégalités internationales et nationales (ODD 10) constitue à cet égard un progrès indéniable dans cette direction, qu'il conviendra de suivre attentivement au cours des prochaines années (cf. chap. 14 et 15, cet ouvrage). Il est manifeste que la réduction de la pauvreté dépend de la croissance économique, mais aussi des politiques de réduction des inégalités de toutes sortes (sociales, régionales, ethniques, etc.). Alors que la Banque mondiale avait refusé jusqu'à présent de prendre en compte l'importance des rapports sociaux dans la formation des inégalités⁷, il est encourageant de constater qu'elle a changé de position à cet égard : officiellement, son

⁵ En 2011, soit quelques mois après le premier subi l'année précédente, la ville de Christchurch a été victime d'un second séisme, qui cette fois a fait plusieurs dizaines de victimes.

⁶ Le cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 a été adopté lors de la troisième Conférence mondiale de l'ONU tenue à Sendai au Japon le 18 mars 2015. Les actions prévues dans le cadre des ODD sur ce thème s'inscrivent donc en cohérence avec cet accord international.

⁷ Jusqu'au début des années 2010, la Banque mondiale a affirmé que des politiques de croissance menées conformément au consensus de Washington (stabilisation macro-économique, ouverture au commerce international, etc.) constituaient le principal moyen de réduire la pauvreté dans les PED (DOLLAR et KRAAY, 2001).

principal objectif n'est désormais plus seulement de réduire la pauvreté mais aussi de viser une « prospérité partagée »⁸. Le premier rapport de la Banque mondiale sur ce thème dresse ainsi un état des lieux mondial sur la question relativement taboue jusqu'alors des inégalités (BANQUE MONDIALE, 2016 a).

On peut tout de même s'interroger sur les chances de succès de l'ODD 1, en particulier en ce qui concerne l'élimination totale de la pauvreté extrême. Dans la pratique, la lutte contre la pauvreté extrême dans le cadre de l'ODD 1 devrait être concentrée géographiquement et concerner surtout les pays pauvres d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud (Inde). Selon l'étude de l'ODI (NICOLAI *et al.*, 2015) qui constitue à notre connaissance la plus sérieuse parue à ce jour sur ce sujet, le nombre de pauvres pourrait ainsi continuer à croître en Afrique subsaharienne du fait de la croissance démographique, tandis que le taux de pauvreté continuerait à diminuer. Même si on peut saluer la réduction des conditionnalités imposées par les institutions de Bretton Woods, qui liaient jusqu'en 2015 l'octroi de leurs financements concessionnels à leur validation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté proposée par les PED, le fait de ne plus imposer cette condition pourrait diminuer la priorité accordée à ces questions par les pays les plus pauvres, d'Afrique en particulier. Un autre élément va dans la même direction : nous sommes en effet dans un contexte où les objectifs environnementaux prennent de plus en plus d'importance, ce qui se reflète dans la définition de plusieurs ODD relatifs à ces questions, parmi lesquels l'ODD 13 sur la lutte contre le changement climatique⁹.

⁸ Selon la définition de la Banque mondiale, la prospérité partagée est mesurée à partir de la croissance du revenu moyen ou de la consommation de 40 % de la population aux plus bas revenus dans un pays donné. L'idée sous-jacente est que la croissance n'est pas suffisante en elle-même et qu'elle doit être équitable.

⁹ On distingue traditionnellement deux formes de lutte contre le changement climatique : une stratégie d'atténuation visant à ralentir ce changement ; une stratégie d'adaptation. Dans cette dernière catégorie figure le renforcement de la résilience des pauvres face aux chocs ou catastrophes naturelles, qui constitue une des cibles de l'ODD 1. À ce titre, mais aussi parce que le changement climatique affecte plus gravement les pays pauvres, la lutte contre le changement climatique va aider directement et indirectement à la mise en œuvre de l'ODD 1.

Les difficultés de suivi de l'ODD1

La fixation d'objectifs quantifiés implique de pouvoir suivre précisément leur réalisation. Dans le cas de l'ODD 1, ce suivi est particulièrement délicat, malgré la multiplication des enquêtes auprès des ménages au cours des deux dernières décennies (voir ci-dessus). Ces difficultés sont à la fois de nature institutionnelle (qui est responsable du suivi de cet Objectif ?) et technique. La mesure de la pauvreté monétaire, tirée d'enquêtes-ménages particulièrement fragiles dans les pays les plus pauvres, repose sur des définitions conceptuelles et des méthodologies complexes (à la différence d'un indicateur comme le taux de scolarisation, beaucoup plus facile à calculer). Nos commentaires présentés dans cette partie reprennent quelques-unes des principales critiques et recommandations présentées dans le rapport de la commission constituée par la Banque mondiale sur le suivi de la pauvreté, présidée par l'économiste Anthony Atkinson (BANQUE MONDIALE, 2016 b).

On peut tout d'abord relever que l'indicateur de pauvreté extrême correspondant à la première cible de l'ODD 1 a été fixé par la Banque mondiale de manière relativement arbitraire et unilatérale : il s'agit du seuil international de 1,25 dollar par jour (actualisé pour l'inflation à 1,90 dollar par jour en 2016). Dans ce domaine, cette organisation est à la fois juge (elle est responsable de la mesure) et partie (cette mesure évalue son action). Cet indicateur reflète d'ailleurs une approche « utilitariste » du bien-être à partir du revenu ou de la consommation, même si l'ajout des services de base permet de compléter cette approche. Quoi qu'il en soit, et comme le suggère REDDY (2006), l'ONU serait sans doute plus légitime pour assurer la responsabilité du suivi de la pauvreté que la Banque mondiale, ou au moins pour définir le cadre de mesure (comme elle le fait pour les comptes nationaux par exemple). À minima, il conviendrait que la Banque mondiale constitue un groupe de travail à l'aide d'experts extérieurs pour la définition de ces indicateurs, comme le recommande le rapport de la commission Atkinson (*ibid.*).

La deuxième cible de l'ODD 1 concerne la réduction de moitié de la proportion de la population souffrant d'une forme de la pauvreté, celle-ci étant mesurée cette fois-ci selon la définition adoptée dans chaque pays. Cet ajout permet de dépasser le caractère

quelque peu artificiel du seuil de pauvreté international fixé par la Banque mondiale, responsable d'une mesure finalement peu suivie dans chaque pays, où l'on s'intéresse plutôt à la mesure de la pauvreté selon le seuil défini au niveau national. En même temps, l'acceptation de l'utilisation de seuils différents selon les pays implique que l'on renonce à la comparabilité internationale des données, et donc à la mesure de l'atteinte de cette cible au niveau mondial. Seules des régions du monde adoptant une même définition (cf. par exemple le cas de l'UE qui retient un concept de pauvreté relative fixée à 60 % du revenu médian) pourront comparer les pays entre eux.

Une troisième critique, de nature plus technique, est liée aux difficultés que rencontrent les enquêtes auprès des ménages pour mesurer précisément le revenu et la consommation de l'ensemble de la population. DEVARAJAN (2013) soulignait ainsi que le suivi de la pauvreté monétaire en Afrique reposait sur des estimations très imprécises, compte tenu de la faible fréquence et de la qualité médiocre de ces enquêtes. Un autre problème majeur tient à l'exclusion des groupes de population marginaux, qui sont pourtant généralement les plus pauvres : migrants, populations nomades, ethnies minoritaires, etc. (BANQUE MONDIALE, 2016 b ; RANDALL, 2016). Par ailleurs, les données macro-économiques (indice des prix à la consommation) qui servent à établir les seuils de pauvreté dans les PED ne couvrent généralement que les zones urbaines, alors que les zones rurales concentrent la majorité des pauvres. Cela fragilise sensiblement ces mesures de pauvreté. Enfin, la mesure de la pauvreté selon un seuil comparable par pays requiert la correction des taux de change par la méthode dite de parité de pouvoir d'achat soumise à de grandes erreurs de mesure. Rappelons par exemple que la révision des statistiques de pauvreté par la Banque mondiale à la suite de la prise en compte des résultats du programme international de comparaison des prix 2005 s'était traduite par un plus que doublement du nombre de pauvres en Chine et par une hausse de près de 500 millions du nombre de pauvres au niveau mondial. La révision effectuée à la suite de la publication des résultats du même programme pour 2011 a entraîné une révision en sens inverse de la pauvreté en Chine et en Inde également de très grande ampleur.

Conclusion

La fixation d'un Objectif mobilisateur tel que l'ODD 1 était incontournable, dans le prolongement de l'OMD 1 déjà consacré à l'élimination de la pauvreté. Prolonger la dynamique de la dernière décennie – couronnée de nombreux succès – dans ce domaine était en effet un impératif unanimement reconnu. C'est la raison pour laquelle l'adoption de l'ODD 1 est allée de soi dès le départ, à la différence d'autres Objectifs adoptés de haute lutte (voir notamment l'exemple de l'ODD 16 dans le chapitre 22 de cet ouvrage et dans CLING *et al.*, 2016). Encore faut-il pour réussir, comme c'est bien sûr le cas pour tous les ODD, que cet Objectif soit répercuté dans les politiques internationales et nationales de développement. Il est encore trop tôt, au moment de la rédaction de ce chapitre, pour déterminer avec précision comment vont évoluer les politiques de développement au cours des prochaines années, à la suite de l'adoption de cet ODD 1. Il est d'ores et déjà probable qu'avec l'adoption de l'ODD 1 en même temps que celle de 16 autres Objectifs consacrés au développement durable dans ses différentes dimensions, on assiste à un élargissement des priorités que se fixe la communauté internationale, au-delà de la lutte contre la pauvreté monétaire. En même temps, et cela vaut non seulement pour les PED sur lesquels porte ce chapitre mais aussi pour les pays développés, il est manifeste que seule une transformation des rapports économiques et sociaux aux plans international et national peut véritablement permettre à long terme l'éradication de la pauvreté.

Références bibliographiques

BANQUE MONDIALE, 2016 a – *Taking on Inequality*. Poverty and Shared Prosperity 2016, Washington.

BANQUE MONDIALE, 2016 b – *Monitoring Global Poverty*. Report of the Commission on Global Poverty, Washington.

BEDECARRATS F., CLING J.-P., ROUBAUD F. (eds), 2016 – Gouverner par les nombres en Afrique. Numéro spécial *Afrique Contemporaine*, 258 (3).

CHÂTAIGNER J.-M. (dir.), 2014 – *Fragilités et résilience*. Paris, Karthala.

CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. (eds), 2002 – *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris, Economica.

CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F., 2016 – L'ODD 16 sur la gouvernance et sa mesure : L'Afrique en tête. Numéro spécial *Afrique Contemporaine*, 258 (3).

DEVARAJAN S., 2013 – Africa's Statistical Tragedy. *Review of Income and Wealth*, 59 (S1) : S9-S15.

DOLLAR D., KRAAY A., 2001 – Growth is good for the poor. *Working Paper 2587*, Banque mondiale, Washington.

EGIL F., 2015 – Les Objectifs de développement durable, nouveau « palais de cristal » ? *Politique africaine*, 2015/4, 140 : 99-120.

HUGON P., 2016 – Du bilan mitigé des Objectifs du Millénaire pour le développement aux difficultés de mise en œuvre des Objectifs de développement durable. *Mondes en Développement*, 44, 174 : 15-32.

NATIONS UNIES, 2013 – *Pour un nouveau partenariat mondial : vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable*. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015, Nations unies, New York.

NATIONS UNIES, 2015 – *Objectifs du Millénaire pour le développement. Rapport 2015*. New York.

NICOLAI S., HOY C., BERLINER T., AEDY T., 2015 – *Projecting progress Reaching the SDGs by 2030*. Overseas Development Institute, Londres.

PNUD, 1990-2016 – *Rapport sur le développement humain*. Programme des Nations unies pour le développement, New York.

POGGE T., 2002 – *Poverty and Human Rights ; Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Cambridge, Polity Press.

RANDALL S., 2016 – Facteurs de visibilité et d'invisibilité statistique dans les données démographiques africaines. Numéro spécial *Afrique Contemporaine*, 258 (3).

REDDY S., 2006 – Counting the Poor: the Truth about World Poverty Statistic. *Socialist Register*, Vol. 42, Issue 42 : 169-178.

SEN A. K., 1985 – *Commodities and Capabilities*. Amsterdam, North-Holland.

Chapitre 6

ODD 2 : le choix de réunir faim, sécurité alimentaire et agriculture durable

Alain BILLAND

Patrick CARON

ODD 2 : « Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable »

Les trois thématiques liées par l'ODD 2 « faim, sécurité alimentaire et nutritionnelle, agriculture durable » n'avaient jamais été encore assemblées dans un même Objectif à cette échelle globale des Nations unies. Les Objectifs du millénaire avaient précédemment souligné en 2000 la priorité d'associer la faim et la pauvreté dans l'Objectif classé le premier. La mention explicite de l'agriculture dans l'un des 17 ODD est donc un fait original. Ce triptyque signifie que l'agriculture durable est appelée à jouer un rôle majeur pour résoudre la faim dans le monde et, de façon plus large, la question de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans un premier temps, on montrera dans ce chapitre que ces trois thématiques sont moins dépendantes l'une de l'autre qu'il n'y paraît et que leur association, loin d'être une évidence, correspond à un véritable choix. Dans un second temps, nous examinerons chacun de ces trois termes, en soulignant les points forts et inflexions apportés par l'ODD 2, de même que d'éven-

tuelles lacunes ou omissions concernant la traduction de l'Objectif en « cibles » à atteindre.

Trois notions relativement dépendantes ?

Nous montrerons ci-dessous qu'au-delà du bon sens et des évidences intuitives, l'assemblage de ces trois termes, pris deux à deux, traduit plusieurs choix, et que ces liens expriment des dépendances faites de représentations et de défis à relever.

Faim et sécurité alimentaire

L'insécurité alimentaire conduit généralement à évoquer la faim. Cette dernière ne représente pourtant que l'une des formes, ô combien dramatique, de cette insécurité alimentaire. Depuis des décennies, le nombre de personnes qui en souffrent demeure constant, autour de 800 millions. D'autres formes existent et se développent de manière rapide et préoccupante, nous le verrons, comme les carences nutritionnelles (2 milliards de personnes) et les cas de surpoids et d'obésité (1,4 milliard de personnes). L'expression « triple fardeau » rend ainsi compte de l'insécurité alimentaire.

Faim et agriculture durable

La relation entre la faim et l'agriculture est tout aussi ambivalente. Il pourrait sembler naturel de considérer que la responsabilité d'éradiquer la faim (et d'assurer une alimentation suffisante et équilibrée pour tous) incombe à la production agricole. Même si certaines ressources alimentaires ne sont ni domestiquées, ni cultivées (cueillette, viande de brousse et pêche), l'essentiel des aliments des humains provient de l'agriculture et de l'élevage. Mais ce lien n'a rien de naturel. Et il convient, au 3^e millénaire, alors que la démographie n'est plus le principal moteur des transitions alimentaires (HLPE, 2016), de ne plus réduire la question de la faim à une insuffisance d'offre.

En effet, la production agricole est aujourd'hui globalement suffisante pour couvrir les besoins alimentaires de la planète (FAO-Stat). Les populations en situation de sous-alimentation font surtout face à des problèmes d'accès à la nourriture. La pauvreté contraint les capacités d'acheter de la nourriture, et les situations de crises, temporaires ou récurrentes (conflits, incidents climatiques, épidémies), contraignent dramatiquement la distribution des aliments.

L'agriculture durable quant à elle porte un double objectif : (1) garantir, au-delà de l'auto-provisionnement, des revenus pour ceux qui souffrent le plus de ce fléau, à savoir parmi les agriculteurs familiaux (le quart de la population mondiale), ceux en situation de précarité et de pauvreté ; (2) contribuer à préserver et restaurer les écosystèmes terrestres (ODD 15).

Sécurité alimentaire et agriculture durable

Est ainsi explicité, au-delà de la question de la faim, le besoin fondamental d'assurer une production d'aliments sains, exempts d'éléments néfastes à la santé humaine, en particulier de molécules de synthèse ou contaminants liés aux processus de culture ou de transformation.

La faim, un fléau difficile à mesurer autant qu'à éradiquer

La faim est un fléau difficile à mesurer, dont les déterminants sont complexes et évoluent. L'argumentaire de l'ODD 2 met d'abord en avant le terme « *hunger* », « la faim », sans doute pour en hiérarchiser le caractère d'urgence et la dimension d'autant plus intolérable que la planète ne souffre pas d'un manque global de nourriture. L'éradication de la faim n'est pas une cible nouvelle, et globalement des progrès ont été réalisés, en particulier en Asie et en Amérique latine. Les dernières données disponibles montrent une atteinte partielle des Objectifs du millénaire pour le développement en 2000 avec un recul concernant les principaux indicateurs de résolution de la faim (793 millions de personnes chroniquement

sous-alimentées en 2015, soit 214 millions de moins qu'en 1990-1992 ; prévalence de la sous-alimentation à 10,0 % en 2014-2016 contre 18,6 % en 1990-1992 (SOFI, FAO 2015). Il n'en demeure pas moins vrai qu'en termes d'effectifs (et non relatifs), le problème reste relativement stable depuis les années 1980.

Les dispositifs d'éradication dépendent de la façon de mesurer la faim

La façon de mesurer la faim et le choix des mesures pour l'éradiquer ne sont pas indépendants. La promotion et la mesure de la réalisation de l'ODD 2 nécessitent des variables fiables, alors que l'une des difficultés vient de l'utilisation de variables issues de registres différents, et qui le plus souvent s'appuient sur des paramètres indirects.

Une variable largement utilisée est d'ordre médical et porte sur le dénombrement des enfants en situation de retard de croissance au seuil de 1 000 jours ou de 5 ans. Une autre manière de mesurer la faim est de rendre compte du manque d'accès aux aliments, situation qui correspond le plus souvent en Afrique à des lieux de conflits armés ou aux territoires affectés par des événements climatiques (sécheresses ou inondations) ou des épidémies (comme Ebola en Afrique de l'Ouest). Dans la plupart de ces cas, la production locale de nourriture est affectée, mais aussi les circuits de transformation et de distribution de l'alimentation. Au final, ces crises empêchent l'accès à la nourriture pour les populations, la nourriture locale devenant rare et la pauvreté empêchant d'acheter de la nourriture provenant d'autres régions. Une troisième voie porte sur la mesure de l'énergie fournie par les aliments, estimée par la disponibilité moyenne en calories par habitant. Ainsi la prospective Agrimonde propose des scénarios contrastés en 2030 (PAILLARD *et al.*, 2011), selon la quantité de calories produites et consommées dans les différentes régions du monde et selon l'évolution de la proportion de viande dans la ration individuelle quotidienne.

De ces trois paramètres (croissance des enfants, crises alimentaires, ration calorique), aucun n'est globalement représentatif de la situation de faim dans le monde. Les retards de croissance peuvent survenir sans faim, lorsqu'ils résultent de carences en micro-éléments fondamentaux (vitamines, iode, etc.). Les zones

de crise alimentaire posent la question de la faim systémique, due à la pauvreté et à l'inéquité d'accès aux ressources dans un pays, à distinguer de la faim conjoncturelle en situation de crise. La longue durée de crises dans certains pays voit d'ailleurs les réponses temporaires, comme la distribution alimentaire ou la fortification des aliments, se faire chroniques. La seule satisfaction des besoins caloriques, si elle peut résoudre la question de la faim et assurer la survie, n'est pas suffisante pour assurer l'ensemble des besoins physiologiques et culturels des humains ; elle n'empêche par ailleurs pas l'expression d'autres formes d'insécurité alimentaire, carences nutritionnelles ou obésité.

Ainsi, l'attention à une seule variable peut conduire à des réponses insatisfaisantes. La lutte contre le retard de croissance pourra par exemple conduire à enrichir artificiellement les aliments infantiles en micro-nutriments, générant une dépendance des familles envers des aliments industriels alors qu'elles n'ont pas la maîtrise ni la capacité financière de les acheter. La fourniture de nourriture à des populations en situation de famine répond à l'urgence, mais ne modifie pas les causes de ces carences et peut même les aggraver.

L'insécurité alimentaire est déterminée par les modes de consommation

L'argument principal reliant l'agriculture à la faim couramment mis en avant est celui de l'accroissement démographique mondial, en soulignant qu'avec 2 milliards d'humains supplémentaires à alimenter en 2030, la production agricole devra être en mesure de suivre la demande. Cela n'est pas sans rappeler le retour de craintes malthusianistes exprimées lors des dernières décennies du XX^e siècle. Et ce, alors que la démographie n'est plus le principal moteur de la faim et de l'insécurité alimentaire.

Les émeutes dites « de la faim » qui ont affecté 37 pays début 2008 ont remis sur le devant de la scène la question de la pénurie alimentaire, et avec elle celle du secteur de l'agriculture, tombée en désuétude dans les sphères du développement (IBRD/WORLD BANK, 2007). Un lien étroit a rapidement été établi entre les problèmes d'accès à l'aliment mis en exergue par l'actualité et un nécessaire soutien au secteur agricole, et il n'est donc pas surprenant de le retrouver inscrit dans l'ODD 2.

Depuis les alertes de Malthus, qui observait une augmentation linéaire de la production agricole (Malthus, 1798) et préconisait un contrôle de la croissance démographique pour éviter les famines et les guerres, la population mondiale est passée de 1 à 7 milliards. Le cataclysme annoncé a finalement été évité : entre 1961 et 2003, en quarante ans, la production globale a été multipliée par 2,5 (PAILLARD *et al.*, 2011) alors que dans le même temps la population « ne faisait que doubler », ce qui a conduit à une augmentation régulière du disponible alimentaire par habitant (données FAOStat). Grâce aux progrès techniques considérables dans le domaine de la chimie et de la génétique, à une mobilisation sans précédent des énergies fossiles et des ressources en eau, à une mécanisation accélérée, à un cortège de mesures politiques de soutien, la prophétie malthusienne s'est avérée caduque. Pour autant, ces progrès ne se sont pas produits partout ou pour tout le monde. De plus, l'augmentation nécessaire des productions et des productivités, traitée comme enjeu exclusif, a relégué aux oubliettes les autres fonctions et services de l'agriculture.

Si l'on a pu multiplier par 2,5 la production en 40 ans, les recommandations de la FAO en 2010 d'augmenter la production de 60 % à l'horizon 2050 paraissent préoccupantes mais pas inaccessibles. Ce qui est devenu une injonction récurrente est au passage questionnable, tant ce que nous aurons à produire repose sur des spéculations quant à ce que nous consommerons, gaspillerons, recyclerons, et la FAO ayant elle-même revu à la baisse la conclusion du surplus à produire, de 100 % en 2008 à 60 % en 2010. En effet, des marges de manœuvre subsistent, comme le montre la prospective Agri-monde (PAILLARD *et al.*, 2011), qu'il s'agisse de l'augmentation du rendement à mieux répartir dans le monde, de la mise en valeur de nouvelles terres dans certaines régions ou encore de limiter les pertes et gaspillages qui à eux seuls accaparent 30 % de la production alimentaire mondiale (FAO, 2011).

Un récent rapport du HLPE sur le rôle de l'élevage pour la sécurité alimentaire (HLPE, 2016) souligne que la croissance démographique n'est plus le moteur premier de l'insécurité alimentaire. L'urbanisation et l'évolution des styles alimentaires qui l'accompagne exercent désormais l'influence la plus forte sur le système alimentaire dans sa globalité. L'augmentation tendancielle de la demande en produits

d'origine animale exerce en particulier une forte pression et se traduit par une compétition croissante sur les terres de parcours, sur l'eau et pour la production d'aliments dédiés à l'élevage.

La faim, sous l'influence de déterminants financiers et sociaux

Les émeutes de la faim, auxquelles la crise économique mondiale dite « des subprimes » a emboîté le pas, peuvent aujourd'hui se décrire comme une crise de l'accès à la nourriture, la spéculation financière sur certaines denrées alimentaires de base les ayant rendues hors de prix pour certaines populations, principalement urbaines. La quantité d'aliments disponibles globalement était largement suffisante à ce moment-là (HLPE, 2011).

Les facteurs politiques, économiques et financiers qui régissent la construction des prix des aliments et permettent leur distribution satisfaisante auprès de l'ensemble des populations humaines apparaissent ainsi aujourd'hui comme des déterminants majeurs de la faim et de la sécurité alimentaire dans le monde. La mise en œuvre d'une agriculture durable est une condition nécessaire, répondant par ailleurs à d'autres enjeux et ODD, mais non suffisante. Ce point a été abordé par deux « cibles » de l'ODD 2 : la cible 2b porte sur la régulation du commerce international (même si la préconisation « d'éliminer toute forme de subvention aux exportations agricoles en accord avec le *Doha Development Round* » ne fera pas l'unanimité) ; la cible 2c vise à limiter la « volatilité extrême » des prix des aliments par des mesures de régulation des marchés des denrées et des produits financiers dérivés, en misant en particulier sur l'accès à l'information sur les réserves alimentaires.

La faim doit également être interprétée au prisme de la diversité culturelle, dans un contexte de mondialisation, d'intensification des échanges de produits transformés et d'uniformisation des pratiques alimentaires. La satiété n'est pas uniquement une question de quantité d'aliments, ou d'équilibre de la ration alimentaire, et ce point est peu abordé par l'ODD 2. Les pratiques sociales et culturelles ont une importance majeure dans l'alimentation, et la sécurité alimentaire peut être atteinte au travers de régimes alimentaires très différents.

Les « quatre piliers » de la sécurité alimentaire dans un contexte de surpoids croissant

Concevoir de nouveaux systèmes alimentaires, localement et globalement

Réduire le défi de la sécurité alimentaire à une seule question d'offre serait donc une erreur. Ce serait affirmer qu'il existe aujourd'hui une pénurie globale et que, tout en accompagnant les crises ici et là par des opérations de distribution, une simple augmentation du disponible pourrait le résoudre.

Des stratégies locales et nationales, comme la satisfaction des besoins alimentaires ou la promotion de l'agro-exportation, peuvent légitimement justifier l'accent mis sur la croissance de l'offre, en particulier en Afrique subsaharienne, mais, à l'échelle globale, il convient de reformuler la question à traiter. Raisonner en termes d'offre ou de disponible par un soutien à la production ou une relance de celle-ci doit céder le pas à la conception de systèmes alimentaires (INGRAM, 2011) contribuant au développement durable en général, à la sécurité alimentaire et aux régulations environnementales et climatiques en particulier.

Mais aussi, et surtout, améliorer la sécurité alimentaire amène à « mettre fin à toutes les formes de malnutrition », comme timidement exprimé dans la cible 2.2 de l'ODD 2. Et c'est du côté du lien avec l'ODD 3 (« santé et bien-être ») qu'il convient également de se tourner, en reconnaissant que l'alimentation est aujourd'hui source de l'un des fléaux majeurs en termes de santé publique.

L'explosion du fardeau du surpoids et de l'obésité

Que la faim soit ou non résolue, les déséquilibres alimentaires affectent aujourd'hui tous les groupes sociaux, et ce de manière croissante et préoccupante. Ce problème englobe l'accès adéquat à tous les nutriments nécessaires pour une croissance puis une vie adulte saine et équilibrée, ainsi que toutes les formes d'excès.

Très orienté sur l'accès des plus pauvres à l'alimentation, l'ODD 2 met relativement peu l'accent sur l'explosion des problèmes nutritionnels dus à une alimentation certes accessible grâce à son prix bas, mais déséquilibrée au plan nutritionnel. Cette dynamique est à l'origine de maladies non infectieuses dues à des consommations excessives de corps gras, sucrés, salés et/ou de protéines animales, comme l'obésité, le diabète et les maladies cardio-vasculaires.

Ces questions affectent tous les pays, y compris les plus pauvres de la planète. Parmi les 1,4 milliard de personnes actuellement considérées en situation de surpoids ou d'obésité, on relève une prédominance dans les pays émergents ou riches. Si les progressions sont marquées en Chine, au Brésil, en Inde ou au Moyen-Orient, 5 pays riches (États-Unis, Australie, Irlande, Royaume-Uni et Canada) rassemblent près de 25 % des cas dans le monde. Ce phénomène devenu global est aujourd'hui qualifié d'épidémie par l'OMS. Ces maladies liées au surpoids peuvent s'accompagner de carences en nutriments, chez les mêmes personnes ou dans les mêmes familles.

Une demande et une offre alimentaires en transformation

Les transformations alimentaires sont connectées aux mutations des sociétés et aux habitus. Les classes moyennes urbaines éloignées du milieu rural disposent d'un pouvoir d'achat plus important, mais de moins de temps pour la préparation et pour les repas, et elles ont adopté un rythme de vie plus sédentaire. En réponse à cette demande se met en place une offre d'aliments de plus en plus transformés, conditionnés et élaborés pour faciliter leur préparation. Les entreprises industrielles proposent des produits standardisés qui s'insèrent dans toutes les cultures alimentaires et contribuent à les uniformiser (sodas, produits laitiers, etc.). Les gammes d'aliments industriels au plus bas prix ont fréquemment des qualités nutritionnelles réduites, ils sont à base de matières premières de moindre qualité, soutenues par des rehausseurs de goût ou d'aspect. Face aux politiques publiques qui visent à améliorer l'alimentation et la nutrition, l'impact négatif du marketing

et du lobbying de l'industrie alimentaire sur les pratiques alimentaires (manger seul, manger vite) et leur influence sur la décision publique sont maintenant documentés.

Les objectifs et cibles de l'ODD 2 abordent peu ces déterminants industriels et financiers et les pratiques alimentaires à l'origine de la pandémie actuelle de surpoids. En conséquence, ils ne proposent pratiquement aucune mesure à développer et aucun indicateur à atteindre sur la période, notamment à destination du secteur industriel de l'alimentation. Tout en reconnaissant l'augmentation globale de la population mondiale d'ici 2030, l'ODD 2 ne mentionne pas non plus la proportion croissante de la démographie urbaine ni les spécificités des modes de consommation des citoyens qui exercent une pression majeure sur la production agricole.

L'agriculture durable est nécessaire mais insuffisante

Les trois partis pris de l'ODD 2

Troisième composante de l'ODD2, la prise en compte de l'agriculture durable s'appuie sur trois partis pris, certes nouveaux à cette échelle mondiale, mais encore incomplets au regard des exigences du développement durable.

La première posture, après l'Année internationale des agricultures familiales en 2014, est une reconnaissance par les Nations unies de l'importance de l'agriculture comme principale source d'emploi dans le monde. Ce secteur fait directement vivre 40 % de la population mondiale, au travers d'environ 500 millions d'exploitations familiales produisant plus de 80 % de la nourriture consommée dans le monde (SOURISSEAU, 2014). Or il se trouve que, dans les pays les moins avancés, ces producteurs, en famille ou salariés agricoles, font partie des couches sociales les plus démunies et les plus vulnérables. C'est là un facteur important d'insécurité alimentaire, établissant un lien avec les ODD 1, 8 et 10. En effet, ces producteurs pauvres ne disposent souvent pas des

moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins, qu'il s'agisse de produire ou d'acheter en complément. Leur production comme leurs conditions de vie et d'alimentation sont très sensibles aux aléas (climat, guerres, etc.). En outre, augmentation de la productivité et des revenus, et amélioration de la situation alimentaire et nutritionnelle ne vont pas toujours de pair, contrairement à ce que pourrait laisser entendre l'une des cibles : ainsi, en situation de boom agricole dans la zone cotonnière de Sikasso au Mali, l'amélioration des revenus agricoles dans la région s'est accompagnée d'une aggravation de l'insécurité alimentaire liée à celle des groupes sociaux les plus vulnérables (DURY ET BOCOU, 2012).

Le second parti pris porte sur la reconnaissance du fait que l'accroissement de la production agricole alimentaire ne pourra se faire d'ici 2030 sans une mise en œuvre des principes du développement durable. Néanmoins, on regrettera que, en ciblant l'agriculture, l'ODD 2 n'aborde que très partiellement les empreintes sociales et environnementales de ce secteur. En attirant l'attention sur le maintien des écosystèmes, notamment pour renforcer la capacité d'adaptation au changement climatique et améliorer la qualité des terres, il fait toutefois le lien avec les ODD 6, 12, 13 et 15 ; en liant production et alimentation, il renvoie également à l'ODD 12.

Enfin, le troisième facteur fortement mis en avant est celui de la nécessité de lutter contre l'érosion génétique parmi les espèces animales et végétales cultivées et leurs apparentées sauvages. Des progrès sont particulièrement souhaités, menant vers de meilleures banques de gènes à toutes les échelles, mais aussi, dans l'esprit des accords de Aishi, vers un partage équitable des bénéfices issus de la valorisation des ressources et des connaissances traditionnelles.

Une prise en compte incomplète de la durabilité

Une évolution dans l'usage en quantité et en qualité des intrants (fertilisants ou pesticides) n'est pas mentionnée, ni le soutien à des pratiques comme l'agro-écologie qui apporteraient une meilleure maîtrise de ces produits. Ainsi, les effets des intrants agricoles et des additifs alimentaires sur la santé des consommateurs ne sont pas abordés, ce qui pourtant constitue l'un des volets de la sécurité alimentaire. En ce qui concerne l'érosion du patrimoine génétique cultivé, le stockage en banques de gènes

ne représente que l'une des réponses possibles, le maintien d'une diversité plus élevée au champ étant une autre voie peu mise en avant, ainsi que le rôle souvent décisif des petits producteurs dans le maintien de cette biodiversité agricole. Le maintien de la diversité génétique *in situ* dans des écosystèmes naturels préservés est également peu promu. Au plan de la sécurité alimentaire, les exigences de diversité génétique et alimentaire convergent : la diversification des aliments issus de la production agricole a toutes les chances de rediversifier les consommations alimentaires. Un dernier point non mentionné se rapportant à l'agriculture concerne la production agricole non alimentaire, notamment la production de biomasse pour l'énergie, qui, dans certaines conditions, peut entrer directement en compétition avec les terres à vocation de production alimentaire. Or les perspectives de développement des agrocarburants sont actuellement considérables et bénéficient du soutien de certaines politiques publiques, d'investisseurs et de secteurs industriels.

Tous ces points renforcent le besoin de mieux décrire les transitions agraires (cf. World Agriculture Watch, Cirad, FAO, Fida¹) ainsi que celles concernant l'alimentation et l'émergence de nouvelles exigences parmi les consommateurs. Les capacités croissantes d'action et de pression de ces derniers auprès des industriels et des décideurs publics à propos de la qualité des produits, en particulier à l'occasion de crises et scandales (lait en Chine, viande de cheval en Europe, abandon des œufs issus d'élevages en cage, etc.) font du risque réputationnel un enjeu majeur. Les entreprises transnationales emploient maintenant des cabinets de marketing spécialisés pour restaurer ou améliorer leur image de marque auprès des élus, des administrations, des consommateurs, des chercheurs...

En conclusion

L'ODD 2 apparaît donc innovant à plus d'un titre, en particulier grâce aux interconnexions nouvelles qu'il propose entre, d'un côté, la faim et la sécurité alimentaire et, de l'autre, les grandes

| ¹ <http://www.worldagricultureswatch.org/>

questions environnementales comme le changement climatique, la dégradation des terres et l'érosion génétique sous couvert d'agriculture durable. La formulation de l'ODD 2 exprime des choix qui résultent de compromis complexes entre pays, opérateurs économiques, acteurs de la société civile. Il reste toutefois incomplet, qu'il s'agisse des enjeux couverts ou des compromis exprimés. Verre à moitié vide, à moitié plein, les interactions avec les autres ODD (ne) permettent de compléter (qu')en partie les insuffisances. L'Objectif 1 du millénaire en 2000 avait réuni la lutte contre la pauvreté et celle contre la faim : l'ODD 1 « pauvreté » de 2015 est étroitement lié à l'ODD 2. La compétition pour les terres entre cultures alimentaires et non alimentaires, à vocation de matériaux (cellulose/lignine, hévéa/latex) ou énergétique (agrocultures) interroge l'ODD 7 sur l'énergie. L'ODD 6 s'intéresse aux usages de l'eau, dont l'agriculture est une consommatrice majeure, et les formes d'agriculture durable que l'ODD 2 appelle de ses vœux devront également être économes en eau, autant pour l'usage dans le domaine de l'irrigation que pour éviter la pollution des nappes et cours d'eau. La sécurité alimentaire soulève, comme nous l'avons vu, la question de l'empreinte sociale et environnementale des transformations du secteur agricole : ces dernières, longtemps ignorées, sont aujourd'hui au cœur des ODD 12, 13 et 15, même si le secteur agricole n'y est pas explicitement mentionné.

La quasi-totalité des 17 ODD entretiennent bien des liens étroits avec l'agriculture et l'alimentation, qui, par voie de conséquence, se trouvent être de puissants leviers pour la réalisation de l'Agenda 2030. Mais pas à n'importe quelles conditions !

Références bibliographiques

DURY S., BOCOU M., 2012 – Le « paradoxe » de Sikasso (Mali) : pourquoi « produire plus » ne suffit-il pas pour bien nourrir les enfants des familles d'agriculteurs ? *Cahiers Agricultures*, 21 (5) : 324-336 [The Sikasso (Mali) « paradox » : Why isn't « producing more » a sufficient means for feeding the children of farmers' families? <http://www.worldagricultureswatch.org/>]

FAO, 2011 – *Pertes et gaspillages alimentaires dans le monde*.

FAO, 2015 – *The State of Food Insecurity in the World*.

IBRD/WORLD BANK (The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank), 2007 – *World Development Report 2008, Agriculture for Development*. http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf

HLPE, 2011 – *Price volatility and food security*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the committee on World Food Security, Rome, HLPE report, 1, CFS-HLPE, 83 p.

HLPE, 2016 – *Sustainable agricultural development for food security and nutrition: what roles for livestock?* A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome, 139. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-10_EN.pdf

INGRAM J. S. I., 2011 – A food systems approach to researching interactions between food security and global environmental change. *Food Security*, 3 : 417-431. DOI:10.1007/s12571-011-0149-

PAILLARD S., TREYER S., DORIN B., 2011 – *Agrimonde: Scenarios and Challenges for Feeding the World in 2050*. Versailles, Quae.

SOURISSEAU J.-M. (ed.), 2014 – *Family Farming and the Worlds to Come*. Springer, 360 p.

L'ODD 3, ou la nécessité d'une approche de santé globale

Jean-François GUÉGAN

Didier NKOKO BONPAMGUE

Gerardo SUZÁN AZPIRI

Jean-Paul MOATTI

Séraphin KATI-COULIBALY

ODD 3 : « Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge »

Introduction à l'ODD 3. Quelques rappels

L'ODD 3 « Bonne santé et bien-être » combine deux idées : la santé, considérée comme un droit universel, et qui constitue le socle d'un développement soutenable ; y est associé le bien-être, défini comme un état lié à différents facteurs physiques ou psychologiques. Le bien-être physique relève d'une bonne santé générale et d'une satisfaction des besoins primordiaux. Le bien-être psychologique représente une notion plus abstraite faisant appel à la réussite sociale ou économique, au plaisir, à l'harmonie avec soi, avec les autres ou avec son environnement (ICSU et ISSC, 2015). Une réflexion internationale est en cours sur ce thème majeur. À la suite du rapport de la commission Stiglitz (STIGLITZ *et al.*, 2009), l'utilisation de l'indice de développement humain (IDH),

donnant une information sur le bien-être collectif d'une nation, est devenue la norme. Pour la plupart des pays, une augmentation du taux de croissance du produit intérieur brut par habitant s'accompagne d'une hausse de l'IDH. Cependant, au-delà d'un revenu de 15 000 dollars US par habitant, l'IDH présente une tendance à converger (paradoxe d'Easterlin). D'autres indices ont été élaborés, comme l'indice du bien-être économique (IBEE) développé dès 1998 par OSBERG et SHARPE (2001) (voir BOULANGER, 2004 pour une définition d'autres indices).

Les huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) qui couvraient la période 2000-2015 comprenaient 21 cibles pour enrayer la pauvreté dans le monde (avec une batterie de 60 indicateurs). Sur ces huit Objectifs, trois concernaient la santé : la réduction de la mortalité maternelle et infantile, et la lutte contre les pandémies infectieuses (VIH/sida, paludisme et tuberculose en tête). Des progrès sensibles ont été accomplis, mais les objectifs n'ont été que partiellement remplis (JACQUEMOT, 2015). Vingt millions de personnes attendent encore les traitements du Sida qui leur seraient nécessaires. En Afrique subsaharienne, plusieurs pays ont réduit de moitié le taux de mortalité maternelle depuis 1990 et, en Asie et Afrique du Nord, des progrès encore plus considérables ont été réalisés, mais dans les pays en développement (PED), 830 femmes continuent de mourir chaque jour de causes évitables liées à la grossesse et à l'accouchement. La mortalité infantile a baissé de plus de moitié depuis 1990, mais, en Afrique subsaharienne, la moitié des nouveau-nés ne reçoivent pas de soins qualifiés pendant l'accouchement et immédiatement après la naissance, et un enfant sur douze meurt avant son cinquième anniversaire, soit plus de 12 fois plus que la moyenne dans les pays riches.

Alors que les OMD se concentraient essentiellement sur les pays en développement, les ODD se caractérisent par leur dimension universelle.

Mis en place en 2015 pour l'horizon 2030, les ODD incluent 17 Objectifs et 169 cibles – dont treize (neuf cibles et quatre moyens d'exécution) concernent directement la santé. L'une des nouveautés des ODD est aussi de proposer un Objectif entièrement dédié à la santé et au bien-être, et de favoriser les déclassements avec de nouvelles thématiques interconnectées

(BUSE et HAWKES, 2015 ; UNDP, 2016 ; CNCD, 2016). Par rapport aux OMD, la reconnaissance des interdépendances entre ODD constitue bien une avancée significative du débat international. L'agenda des ODD est certes un cadre qui peut sembler large, mais il invite à un changement profond de paradigme incluant une approche systémique et intégrative, dans un espace écologique, et prenant en compte les différentes dynamiques croisées économiques, sociales et environnementales, afin d'atteindre un modèle de développement plus durable mais aussi plus inclusif (GOSLIN et FRIEDMAN, 2015 ; MURRAY, 2015 ; CSDS NETWORK, 2015 ; GBD 2015 SDG COLLABORATORS, 2016).

ENCADRÉ 1

Vers une Couverture santé universelle

S'agissant de la santé, et pour la première fois au plan international, le lien est explicitement fait entre lutte contre les maladies et réforme des systèmes de soins pour atteindre la « Couverture santé universelle » (CSU). Celle-ci renverse totalement la perspective par rapport à ce qui était (à la suite de l'Initiative dite de Bamako de 1987 et avec l'aval de l'OMS et de la Banque mondiale) le credo des politiques de santé dans les PED : le recouvrement des coûts auprès des malades au point de consommation des soins était censé résoudre les difficultés de financement des structures de soins et favoriser la « souveraineté du consommateur ». Le paiement direct des soins par les ménages représente ainsi la moitié du financement total de la santé dans les pays africains, et plus encore dans certains pays d'Asie comme l'Inde ou le Pakistan. Or, comme la recherche francophone l'a notamment montré (CISSÉ *et al.*, 2007), le paiement direct des soins constitue la forme la plus régressive et injuste de financement. Il limite l'accès aux soins des plus vulnérables et fait basculer, chaque année, près de 6 millions d'individus en dessous du seuil de pauvreté absolue. La Directrice générale de l'OMS, Margaret Chan, l'a d'ailleurs reconnu en 2010 : « Le recouvrement des coûts auprès des usagers a puni les pauvres. » La CSU renvoie au contraire à des mécanismes d'assurance qui, dès lors qu'ils échappent

au marché privé et déconnectent les contributions financières individuelles du niveau de risque de chacun, peuvent organiser la solidarité des bien portants vers les malades, des jeunes vers les vieux et des plus aisés vers les plus pauvres.

La plupart des PED sont en train de formuler et de mettre en œuvre des stratégies pour aller vers cette CSU, mais les recommandations, tant nationales qu'internationales, donnent lieu à une grande diversité de trajectoires et de modèles (RIDDE, 2008). La recherche francophone a un rôle clé à jouer d'accompagnement de ces processus. À titre d'exemple, l'IRD va appuyer l'évaluation des expériences menées au Mali, au Niger, au Tchad et au Sénégal dans le cadre de « l'Initiative Solidarité Santé Sahel » (I3S) soutenue par l'Agence française de développement. Cette initiative vise à soutenir les interventions d'exemption du paiement des soins pour les groupes vulnérables (enfants, femmes enceintes, populations les plus pauvres) dans une perspective de montée en puissance vers la CSU.

La santé et le bien-être, un levier démultiplié et universel

L'ODD 3 est associé à la quasi-totalité des autres Objectifs, d'une part, parce qu'il influence directement ou indirectement ceux-ci, d'autre part parce que des événements de toute sorte peuvent avoir des répercussions évidentes sur les états de santé et de bien-être individuels et populationnels (GUÉGAN *et al.*, 2017). Ainsi, les changements climatiques auront des répercussions sanitaires évidentes et, en retour, une bonne santé devrait favoriser une meilleure résilience des populations concernées à leur égard (GUÉGAN et MOATTI, 2015). Le phénomène d'une urbanisation massive dans différentes régions du monde aura des effets sur l'état de santé de la population, notamment dus à la pollution de l'air et aux îlots de chaleur (GUÉGAN *et al.*, 2016). Une analyse critique et commentée réalisée par le Conseil international pour la science et le Conseil international des sciences sociales (ICSU et ISSC, 2015) précise les liens que cet ODD 3 entretient avec tous les autres ODD. Dans une autre analyse sur les ODD, AITSI-SELMİ et MURRAY

(2015) discutent des liens étroits entre certains ODD (particulièrement les ODD 1, 2, 4, 5, 6, 7,8, 9, 11, 12 et 16) et la santé et le bien-être. La revue britannique *The Lancet* a publié récemment une étude concernant 33 indicateurs de santé pour 188 pays sur des données enregistrées de 1990 à 2015, et nous renvoyons le lecteur vers celle-ci (GBD 2015 SDG Collaborators, 2016).

L'effet de levier

La santé et le bien-être individuels et collectifs forment un levier extraordinaire agissant sur le développement social et économique, lequel, en retour, conduit à une meilleure santé et au bien-être (WHO, 2001 ; SACHS et MALANEY, 2002 ; UN Millenium Project, 2005). Étymologiquement, un levier est un objet (ou une action) qui sert à soulever, à mouvoir, à surmonter une résistance ; utiliser un effet de levier démultiplié sert à augmenter le rapport des différentes forces en jeu ; ce mécanisme de levier est ajustable à toutes les situations et permet d'agir dans différentes conditions. Si la croissance et le développement sont, en général, sources de meilleure santé et de bien-être, de la même manière, la pauvreté qui persiste dans de nombreux pays ou régions, en particulier en Afrique, entraîne de mauvaises conditions sanitaires. Pour expliquer pourquoi la pauvreté prévaut sur le continent africain, KRAAY et McKENZIE (2014) proposent trois raisons : le manque d'efforts individuels et communautaires, les résultats de mauvais fondamentaux (institutions sous-développées, dotations publiques insuffisantes, manque de qualifications...) et le cercle vicieux de la « trappe à pauvreté », concept que SACHS et MALANEY (2002) ou AZARIADIS et STACHURSKI (2005) traduisent comme « tout mécanisme [généralement complexe, *nda*] auto-renforçant qui amène la pauvreté à persister ». Interprété dans sa véritable nature de dynamique complexe multi-paramétrique, ce concept s'ajuste parfaitement aux ODD (GUÉGAN *et al.*, 2017).

Les interactions santé-pauvreté

Dans certaines régions d'Afrique subsaharienne, soit les interventions de santé publique sont très difficiles à mettre en place, soit encore les résultats ne sont pas à la hauteur des espoirs que l'on avait pu nourrir. Dans de nombreux territoires, la situation sanitaire est

même catastrophique, et de très nombreuses maladies infectieuses ou parasitaires, hier contrôlées, montrent aujourd'hui des niveaux d'incidence et de prévalence très élevés (HAY *et al.*, 2013). La santé et la pauvreté sont souvent présentées comme allant de pair : une personne en mauvaise santé, et devenant ainsi moins productive, est donc moins capable de générer un revenu ; d'où l'existence d'une trappe à pauvreté. Dans les pays pauvres, un revenu plus élevé permet de mieux se protéger des risques infectieux (achat de médicaments, de moustiquaires...) et a des effets plus complexes sur les membres du ménage, mais, en retour, des niveaux élevés d'incidence et de prévalence de ces maladies peuvent affecter les conditions de vie individuelle ou collective. Les relations entre santé et revenus font aussi intervenir d'autres variables, comme l'éducation par exemple. De nombreux territoires des régions les plus pauvres du monde connaissent des situations de cercles vicieux, c'est-à-dire où prévalent des dynamiques complexes pour expliquer la pauvreté, notamment la vulnérabilité, l'exposition à certains risques (ici infectieux ou parasitaires) ainsi que d'autres variables contextuelles, qui accroissent les risques de certains individus de basculer ou de rester dans la pauvreté (SINDZINGRE, 2006).

ENCADRÉ 2

Le concept de santé globale : des dynamiques environnementales, économiques et sanitaires croisées

Garchitorena et ses collaborateurs ont pu montrer que l'ulcère de Buruli, une des 17 maladies tropicales négligées, très handicapant, peut avoir des conséquences importantes sur les groupes socio-économiques les plus défavorisés, au Cameroun en particulier (GARCHITORENA *et al.*, 2015). Ce phénomène est évidemment aggravé lorsqu'il touche des populations rurales pauvres et éloignées de centres médicaux (lesquels permettent soit de diagnostiquer rapidement la maladie et d'éviter une évolution grave, soit de la soigner à temps pour prévenir des séquelles). Les communautés affectées par l'ulcère de Buruli, souvent co-occurent avec d'autres infections ou parasitoses comme la bilharziose, les loases ou la maladie du sommeil, sont affaiblies économiquement et tombent dans une spirale qui les

extrait d'un niveau de développement normal. Ngonghala et ses collaborateurs ont montré l'existence d'effets additifs ou synergiques associés aux co-infections, comme cela se rencontre fréquemment (NGONGHALA *et al.*, 2014). Ils ont étendu cette même approche au développement agricole, à la nutrition et à l'usage des terres arables dans les pays les plus pauvres (NGONGHALA *et al.*, 2014). Ainsi, ce sont les plus démunis qui souffrent des effets de retournements de conjoncture sur le prix d'achat d'une céréale par exemple, mais aussi des aléas climatiques. En luttant contre ces défaillances qui se renforcent entre elles, on agit positivement, selon l'adage « d'une pierre deux coups » : on renforce l'efficacité des initiatives individuelles ou collectives permettant de sortir de la pauvreté et on induit une production accrue de richesses (FIDA, 2004). Pour aller plus loin, il serait possible d'associer les deux travaux précédents pour s'intéresser aux dynamiques croisées entre économie locale, maladies infectieuses et développement agricole, d'autant que l'apparition du bacille causant l'ulcère de Buruli est associée à la modification des écosystèmes naturels, telle la déforestation pour le développement agricole (BROU *et al.*, 2007). L'application de ces approches aux maladies chroniques comme certains cancers ou à des maladies liées à la pollution atmosphérique est tout à fait envisageable : l'intérêt doit alors se porter sur les interactions entre le développement d'une agriculture intensive qui appauvrit les sols, l'utilisation de pesticides pour détruire les ravageurs et les conséquences socio-économiques et sanitaires que de telles options entraînent.

Place de la recherche et des dispositifs de santé post-2015

Selon BUSE et HAWKES (2015), la communauté scientifique et médicale n'a pas encore bien mesuré l'ampleur du changement demandé par les ODD. Parmi les défis à relever, celui d'une orientation préventive plutôt que curative satisfera à l'évidence les épidémiologistes et les spécialistes de santé publique. La

prise de conscience actuelle de l'importance des conditions de vie, de la contamination des milieux et des changements environnementaux conduit aussi à envisager que chacun puisse agir sur les déterminants de santé et obtenir un cadre de vie meilleur. Ces constats concourent à l'idée d'une participation active des citoyens à l'amélioration de leurs conditions de vie, et donc des déterminants indirects de santé (GUÉGAN *et al.*, 2017).

Les Objectifs constituent un programme de développement durable, universel et ambitieux, et le renforcement de la recherche et des dispositifs de surveillance en santé, en particulier pour les pays du Sud, doit représenter une priorité.

Les directions prioritaires pour la recherche

Il est primordial d'appréhender la pluridimensionnalité du développement durable. Les ODD se caractérisent par des traits communs : interconnexions entre ODD, dimension systémique, nécessité de croiser les compétences issues de disciplines diverses, apparition de phénomènes nouveaux, avec une dimension de danger ou de risque, impliquant des questionnements scientifiques nouveaux et des degrés d'incertitude que les décideurs publics doivent gérer. Concernant l'ODD 3, les changements environnementaux globaux, la dynamique et la gestion des ressources naturelles, le cadre de vie et l'environnement, les crises économiques et sociales révèlent la complexité du thème de cet ODD. Tous ces facteurs doivent être mieux pris en compte selon l'approche actuelle de la santé globale. L'ODD 3 et plus généralement l'ensemble des ODD invitent à un croisement largement interdisciplinaire des travaux de recherche et de leurs applications. Cette démarche doit conduire à des problématiques nouvelles, à l'apparition de spécialités à l'interface de plusieurs disciplines, voire à de nouvelles disciplines prenant comme objet d'étude l'ODD 3 et à même d'avoir un impact social potentiellement important.

Des données et des indicateurs pour les ODD

Le problème des données disponibles pour la recherche est ici capital. Le domaine souffre d'un manque de données épidémiologiques, socio-économiques, démographiques, environnemen-

tales au long terme, et en particulier concernant les pays du Sud (BOULANGER, 2004). L'articulation entre le temps très long des changements environnementaux comme le réchauffement climatique et ses conséquences sanitaires, le temps long du développement économique et le temps court des décisions politiques, notamment les prises de décision en santé publique, implique de collecter de nouvelles données, voire de (re)penser l'organisation de certains systèmes. Dans un très grand nombre de pays du Sud, les instituts de statistiques publiques n'existent pas, ou bien les données sont insuffisantes, souvent incomplètes, parfois inaccessibles, ou elles ne permettent pas de répondre aux nouveaux questionnements scientifiques. La disponibilité et la gratuité de ces données à destination des chercheurs, des décideurs publics et des citoyens doivent faire l'objet d'une réflexion en profondeur. Sans l'apport de données qualitatives et quantitatives fiables, la modélisation ne peut pas être développée ni validée. La modélisation, même si elle ne constitue pas en soi une réponse suffisante aux questions posées, doit être développée et validée avec l'apport de données qualitatives et quantitatives fiables. Le développement de séries chronologiques de données est important pour observer et prévenir les risques, et pour mettre au point des systèmes d'alerte précoce face à de nouvelles menaces épidémiques par exemple. Les nouvelles recherches doivent pouvoir reposer sur des données au long terme, trop rares pour l'instant, qui devraient aussi permettre le suivi et la mise en œuvre des mesures préventives appropriées.

Conclusion : un changement profond de paradigme en santé

L'ODD 3 oblige à un changement profond de paradigme en santé humaine : il requiert une vision à long terme, avec le développement d'observatoires ainsi que la mise en œuvre d'une pensée systémique, écologique, telle que préconisée actuellement par l'approche « santé globale ». La mise en place de l'ODD « Bonne santé et bien-être » interpelle à la fois le monde de la recherche biomédicale et les domaines de la santé *in extenso*, non seulement

dans leurs thématiques et leurs usages, mais aussi dans leurs relations avec la société civile. Celle-ci doit être davantage impliquée dans le processus de recherche et de prise de décision. Cette société civile interroge et parfois bouscule les connaissances disciplinaires, elle exige une interdisciplinarité accrue pour répondre aux défis et engage aussi de nouvelles orientations de la recherche scientifique et des pratiques. Par exemple, dans de nombreux pays du Sud, la participation communautaire est devenue une composante fondamentale des interventions de santé et constitue aujourd'hui une dimension importante des stratégies de développement. Cette participation communautaire apparaît à la fois comme un processus et une finalité, le premier concourant à la deuxième (FOURNIER et POTVIN, 1995).

Le constat d'une quasi-absence de données adéquates, éléments fondamentaux pour atteindre les cibles de l'ODD 3, en particulier dans les pays du Sud, implique une réorganisation en profondeur des systèmes de veille, de surveillance et de suivi mondiaux des statistiques publiques de santé et de bien-être.

À vrai dire, le type de démarche scientifique et médicale en place aujourd'hui est l'héritage d'une époque, et il organise nos relations aux autres domaines, aux décideurs publics, aux politiques et aux citoyens en plaçant d'abord la discipline, ou la spécialité, en amont. Les ODD nous invitent à nous positionner différemment, en fonction de questionnements renouvelés et d'exigences nouvelles auxquels sont aujourd'hui confrontées les politiques de recherche nationales et internationales. Le défi majeur réside aujourd'hui dans l'organisation d'une approche globale visant à l'identification des déterminants de santé et des facteurs de risque, au traitement des manifestations médicales, psychologiques ou psychiques et à la prévention des risques : une culture scientifique et médicale qu'il reste à développer.

Dans un numéro spécial de mai 2016 de la prestigieuse revue biomédicale *The Lancet*, ATLANI-DUAULT *et al.* (2016) se sont efforcés de mettre en perspective historique sur plus d'un siècle la tension qui caractérise la stratégie internationale de la France en matière de santé globale. D'un côté, l'État français poursuit une ambition forgée dès l'époque coloniale : l'exportation de son modèle de protection sociale égalitaire incluant la prise en charge de la santé. De l'autre, dans la tradition pasteurienne ou de la médecine militaire,

qui d'ailleurs s'entremêlent, il a souvent fait le choix en pratique d'un « verticalisme humanitaire d'État » concentrant ses forces sur une épidémie ou une maladie transmissible spécifiques. Le succès du colonel Jamot dans la lutte contre la maladie du sommeil dans le Cameroun des années 1920 ou la contribution depuis les années 1970 de la recherche française, dont l'IRD, aux côtés de l'OMS dans le contrôle de l'onchocercose, maladie filaire qui est la deuxième cause de cécité d'origine parasitaire dans le monde, témoignent de ce modèle.

Depuis les années 2000, la France a joué un rôle pionnier dans la mobilisation internationale contre les grandes pandémies, devenant le second financeur du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme ; elle a contribué par exemple à faire progresser l'accès aux traitements anti-rétroviraux des patients infectés par le VIH/Sida dans les PED de quelques milliers à plus de 17 millions d'individus aujourd'hui. Ces programmes « verticaux » des vingt dernières années ont permis des avancées sans précédent dans l'histoire de la santé publique mondiale. Mais ils atteignent aujourd'hui leurs limites s'ils ne permettent pas d'impulser une dynamique nouvelle de renforcement d'ensemble des systèmes de santé, ce qui implique de mettre en place des réformes structurelles et de repenser les modalités de l'aide au développement dans ce domaine.

Références bibliographiques

AITSI-SELMI A., MURRAY V., 2015 – « Ensure Healthy Lives and promote well-Being for All at All Ages ». In ICSU et ISSC (2015): *Review of the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*, International Council for Science (ICSU), Paris, France : 23-26.

ANONYME, 2016 – Rapport sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable présenté à l'occasion de la revue nationale volontaire de la France au forum politique de haut niveau sur le développement durable, New York. Voir à : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapport_odd_france_-_resume_executif_cle4fbd37.pdf

ATLANI-DUAULT L., DOZON J.-P., WILSON A., DELFRAISSY J.-F., MOATTI J.-P., 2016 – State humanitarian verticalism versus universal health coverage:

a century of French international health assistance revisited. *The Lancet*, 387 : 2250-2262.

AZARIADIS C., STACHURSKI J., 2005 – « Poverty Traps ». In Aghion P., Durlauf S. (eds) : *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, Elsevier North Holland, Amsterdam, The Netherlands : 295-384.

BOULANGER P.-M., 2004 – Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique. *Gouvernance mondiale*, 21 : 1-24.

BROU T., BROUTIN H., ELGUERO E., ASSÉ H., GUÉGAN J.-F., 2008 – Landscape Diversity Related to Buruli Ulcer Disease in Côte d'Ivoire. *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 2 (7) : e271. doi:10.1371/journal.pntd.0000271

BUSE K., HAWKES S., 2015 – Health in the sustainable development goals: ready for a paradigm shift? *Globalization and Health*, 11 : 13. Doi: 10.1186/s12992-015-0098-8

CNCD (CENTRE NATIONAL DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT), 2016 – Stratégie nationale (belge) de développement durable : les attentes de la société civile. Consulter à : <http://www.cncd.be/Agenda-2030-premier-bilan-de-la>

CISSÉ B., LUCHINI S., MOATTI J.-P., 2007 – Progressivity and horizontal equity in health care finance and delivery: What about Africa? *Health Policy*, 80 : 51-68.

CSDS (COUNCIL OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS), 2015 – *Council of the Sustainable Development Solutions Network Indicators and a monitoring framework for the Sustainable Development Goals: launching a data revolution for the SDGs*. <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/150612-FINAL-SDSN-Indicator-Report1.pdf>

FIDA (FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE), 2004 – *Accès aux marchés, compétitivité de l'agriculture et pauvreté rurale en Afrique de l'Ouest*. Bureau de l'Évaluation, Évaluation thématique régionale, Rome, Italie, 15 p.

FOURNIER P., POTVIN L., 1995 – Participation communautaire et programmes de santé : les fondements du dogme. *Sciences Sociales et Santé*, 13 : 39-59.

GARCHITORENA A., NGONGHALA C.N., GUÉGAN J.-F., TEXIER G., BELLANGER M., BONDS M., ROCHE B., 2015 – Economic inequality caused by feedbacks between poverty and the dynamics of a rare tropical disease: the case of Buruli ulcer in sub-Saharan Africa. *Proceedings of the Royal Society of London, Series B*, 282 : 20151426. <http://dx.doi.org/10.1098/rspb.2015.1426>

GBD 2015 SDG COLLABORATORS, 2016 – Measuring the health-related Sustainable Development Goals in 188 countries: a baseline analysis from the Global Burden of Disease Study 2015. *The Lancet*, 388 : 1813-1850.

GOSLIN L.O., FRIEDMAN E.A., 2015 – *The Sustainable Development Goals: One Health in the World's Development Agenda*. Georgetown University Law center, Washington D.C., USA. <http://scholarship.law.georgetown.edu/Facpub/1607>.

GUÉGAN J.-F., MOATTI J.-P., 2015 – « Climate change and the issues for health in the South ». In Janicot S., Aubertin C., Bernoux M., Dounias E., Guégan J.-F., Lebel T., Mazurek H., Sultan B. (eds) : *Climate change. What challenges for the South?* Marseille, France, IRD Éditions : 191-203.

GUÉGAN J.-F., BAROUKI R., ANNESI-MAESANO I., 2016 – « Health Consequences in the Mediterranean Region ». In Thiebault S., Moatti J.-P. (eds.) : *Climate Change in the Mediterranean Region*, Marseille, France, IRD Éditions : 387-417.

GUÉGAN J.-F., SUZÁN AZPIRI G., KATI-COULIBALI S., BONPAMGUE D.N., MOATTI J.-P., 2017 – The United Nations, health and sustainability. A goal analysis of sustainable development 3 “Health and well-being”, and the need for an approach “OneHealth / EcoHealth”. *Veterinaria México OA* (sous presse).

HAY S.I., GEORGE D.B., MOYES C.L., BROWNSTEIN J.S., 2013 – Big Data Opportunities for Global Infectious Disease Surveillance. *PLoS Medicine*, 10 : e1001413. doi:10.1371/journal.pmed.1001413

ICSU ET ISSC, 2015 – *Review of the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*. International Council for Science (ICSU), Paris, France, 88 p.

JACQUEMOT P., 2015 – Que faut-il attendre des Objectifs du développement durable ? Institut des relations internationales et stratégiques, Paris, France. <http://www.iris-france.org/63492-que-faut-il-attendre-des-objectifs-du-developpement-durable/>

KRAAY A., MCKENZIE D., 2014 – Do poverty Traps Exist? Assessing the Evidence. *Journal of Economic Perspectives*, 28 : 127-148.

MURRAY C.J.L., 2015 – Choosing indicators for the health-related SDG targets. *The Lancet*, 386 : 1314-1317.

NGONGHALA C.N., PLUCINSKI M.M., MURRAY M.B., FARMER P.E., BARRETT C.B., KEENAN D.C., BONDS M.H., 2014 – Poverty, Disease, and the Ecology of Complex Systems. *PLoS Biology*, 12 : e10001827.

OSBERG L., SHARPE A., 2001 – *The Index of Economic Well-being: An Overview*. Revised version of a paper presented at the National Conference on Sustainable Development Indicators organized by the National Round Table on the Environment and the Economy, March 27, 2001, Ottawa, Ontario, Canada.

PNUD ET AFD, 2016 – Financement des objectifs de développement durable (ODD) dans les pays les moins avancés (PMA) : diversification de la boîte à outils financière et gestion de la vulnérabilité. New York, Paris. Voir à : <http://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/poverty-reduction/afd-undp-financing-sustainable-development-and-managing-vulnerab.html>

RIDDE V., 2008 – The problem of the worst-off is dealt with after all other issues: The equity and health policy implementation gap in Burkina Faso. *Social Science & Medicine*, 66 : 1368-1378.

SACHS J.D., 2005 – *The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time*. New York, USA, Penguin Books.

SACHS J., MALANEY P., 2002 – The economic and social burden of malaria. *Nature*, 415 : 680-685.

SINDZINGRE A., 2006 – « The Relevance of the Concepts of Formality and informality: A Theoretical Appraisal ». In Guha-Khasnobis B., Kanbur R., Ostrom E. (eds.) : *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*, Oxford, U.K., Oxford University Press : 58-74.

STIGLITZ J.E., SEN A., FITOUSSI J.-P., 2009 – *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*. Voir à : www.stiglitz-sen-fitoussi.fr

UNDP, 2016 – *UNDP policy and programme brief. UNDP Support to the Implementation of the Sustainable Development Goals*. See at: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/strategy-undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda/>

UN MILLENIUM PROJECT, 2005 – *Investing in Development: A Practical plan to Achieve the Millenium Development Goals*. UN Millenium Project, New York, NY, USA.

WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION), 2001 – *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Development. Report of the Commission on Macroeconomics and Health*. WHO, Geneva, Switzerland.

Chapitre 8

Objectifs de développement durable : quel projet pour l'éducation ?

Nolwen HENAFF

Ha Thi Thai TRÂN

Loan Thi Bich DINH

Dans une société bien organisée, quoique personne ne puisse parvenir à tout savoir, il faut néanmoins qu'il soit possible de tout apprendre.

Talleyrand, 1789.

ODD 4 : « Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie »

La première conférence internationale sur l'éducation a lieu en Thaïlande, à Jomtien, en 1990. Les délégués de 155 pays et les représentants de 150 institutions y adoptent la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, qui affirme l'éducation comme droit fondamental de l'être humain et engage les pays à intensifier leurs efforts en vue de répondre aux besoins éducatifs fondamentaux de tous. Le Cadre d'action définit les objectifs et stratégies

destinés à répondre à ces besoins pour l'an 2000 en mettant l'accent sur l'accès universel à l'éducation, l'équité, les résultats d'apprentissage, l'élargissement des moyens et de la portée de l'éducation de base, l'amélioration de l'environnement d'apprentissage et le renforcement des partenariats pour 2000. Alors que le consensus de Washington¹ marque les systèmes éducatifs des pays du Sud de son empreinte, la promesse de la réalisation des objectifs définis à Jomtien s'éloigne.

Dans un contexte de montée des critiques à l'encontre des politiques d'ajustement structurel, l'arrivée de J. Stiglitz à la tête de la Banque mondiale et la visibilité croissante des travaux de A. K. Sen permettent d'ouvrir un débat sur le développement et les conditions de mise en œuvre d'un consensus post-Washington. Alors que les décennies 1980 et 1990 avaient été celles du repli de l'État, la reconnaissance du « miracle » asiatique entraîne celle de l'intervention étatique dans le champ de l'économie. Les études de cas ont en effet montré que le retrait de l'État n'avait pas garanti l'efficacité des marchés, alors que l'intervention publique en avait favorisé le développement dans de nombreux pays d'Asie. Puisque l'ajustement structurel avait entraîné un accroissement de la pauvreté dans de nombreux pays, le retour à la gratuité est un passage obligé vers la scolarisation universelle.

Le Cadre d'action adopté lors du Forum mondial de l'éducation de Dakar en 2000 réaffirme l'engagement de réaliser l'Éducation pour tous d'ici à l'horizon 2015 et confie à l'Unesco la responsabilité globale de coordonner les acteurs internationaux. La contrainte budgétaire, mais aussi, et peut-être surtout, la rationalité économique conduiront le Sommet du millénaire qui a lieu six mois plus tard à ne conserver de ces priorités que la partie qui s'inscrit dans la logique de rentabilité économique prônée par la Banque mondiale, celle qui maximise le rendement privé

¹ Le terme renvoie aujourd'hui très largement à des stratégies de développement axées sur la privatisation, la libéralisation, la macro-stabilité et la minimisation du rôle de l'État (STIGLITZ, 2005) imposées par le FMI, la Banque mondiale et le Trésor américain. Comme l'expliquent CARNOY et TORRES (1994) à propos du Costa Rica, « les effets combinés de la crise fiscale et de la dette, et des politiques d'ajustement de court terme ont entraîné, aux plus hauts niveaux du gouvernement, le passage d'une vision [de l'éducation] en termes de bien-être (ou bénéfiques) à une vision financière » (p. 6). L'impact négatif des politiques d'ajustement structurel sur l'éducation dans les pays du Sud a été abondamment documenté (voir par exemple BABALOLA *et al.*, 1999 ; ILO, 1996 ; SAMOFF, 1994).

et social de l'éducation (PSACHAROPOULOS, 1994 ; PSACHAROPOULOS et PATRINOS, 2002). Dans les Objectifs du millénaire, l'Éducation pour tous se résume ainsi à l'éducation primaire pour tous – en particulier pour les filles, en raison des rendements élevés qui en découlent – et les résultats d'apprentissage se réduisent aux acquis cognitifs. L'instrumentalisation de l'éducation dans la lutte contre la pauvreté la réduit à sa plus simple expression, négligeant le rôle essentiel qu'elle peut jouer dans le développement de l'homme (FAURE, 1972). Des quatre piliers de l'éducation pour le développement de l'homme – « Apprendre à connaître, apprendre à faire, apprendre à vivre ensemble, apprendre à être » (DELORS, 1997 : 83-95) – ne subsiste, dans les priorités internationales des bailleurs, que le socle du premier, dont on attend des retombées importantes en termes de croissance.

Un projet ambitieux

Avec les Objectifs de développement durable (ODD), l'agenda international de développement intègre désormais l'ensemble de l'agenda international de l'éducation. La question que pose l'ODD 4 est celle du modèle éducatif qu'il propose pour demain. Trouver un consensus entre un aussi grand nombre d'acteurs – plus de 1 600 participants de 160 pays ont adopté la Déclaration d'Incheon (FORUM MONDIAL, 2015) – est un réel défi et l'ambition affichée par l'ODD 4 est, de ce point de vue, un succès. Mais la nécessité de trouver des fonds pour le financer conduit à faire des promesses risquées, tandis que les objectifs concrets ne reflètent pas l'ambition du discours.

Mais des promesses risquées...

Pendant le quart de siècle couvert par l'Éducation pour tous (EPT), la couverture scolaire s'est améliorée, tandis qu'un nombre toujours croissant de populations, hier hostiles à l'éducation, lui ont été acquises. Nous ne reviendrons pas ici sur ces avancées, réelles, même si les objectifs n'ont pas été atteints partout à l'échéance du programme d'Éducation pour tous. Nous retiendrons cependant que les promesses de croissance, de prospérité et de réduction de

la pauvreté portées par l'éducation ont été inégalement tenues. Si le pessimisme des analystes de la fin des années 1960 – dont l'*Asian Drama* de Gunnar Myrdal reste emblématique – sur les chances de développement de l'Asie de l'Est, caractérisée « par des niveaux élevés d'analphabétisme et ravagée par les séquelles de guerres et de guerres civiles [...] » (MORRIS, 1996 : 95), s'est avéré infondé, l'Afrique subsaharienne quant à elle n'a pas connu de décollage économique (PRITCHETT, 2001).

Les difficultés à mobiliser les financements expliquent sans doute l'exagération des bénéfices attendus du développement de l'éducation, mais les promesses non tenues risquent de décrédibiliser l'éducation aux yeux de ceux qu'elles cherchent à attirer. Le site du Partenariat global pour l'éducation² fournit des exemples, conçus pour convaincre, de tels bénéfices. Les chiffres y sont présentés avec toute la force que confère la légitimité scientifique. Séduisants par leur simplicité – simplisme ? –, ils portent des promesses hasardeuses. Ainsi, une année supplémentaire passée à l'école accroîtrait le revenu individuel de 10 %, et le revenu des femmes de 20 % (Annexe 1). La référence citée (PSACHAROPOULOS et PATRINOS, 2002) est celle d'un article qui utilise pour ses calculs les plus récentes données disponibles au moment de sa rédaction, et qui datent de 1964 à 1996 selon les pays... Outre le fait que ces données ne comprennent aucune mesure de dispersion, ignorant par exemple le chômage des diplômés, la référence à des données anciennes suppose que le développement de l'éducation n'a aucune incidence sur les rendements de l'éducation, c'est-à-dire sur le lien entre le nombre d'années d'éducation et la rémunération obtenue sur le marché de l'emploi. Or un certain nombre de travaux ont mis en évidence un accroissement dans le temps des rendements de l'éducation pour les plus éduqués, remettant en question les bénéfices que peuvent attendre d'une extension de leur scolarisation les moins éduqués (BECKER, 2002 : 4 ; MINGAT et TAN, 1998 ; SÖDERBOM *et al.*, 2003 ; WAMBUGU, 2001 ; MANDA et MWABU, 2004 ; AGHION *et al.*, 2003).

² Le GPE est un partenariat à multiples acteurs (pays en développement, bailleurs de fonds, organisations internationales, société civile, organisations d'enseignants, secteur privé et fondations) et une plateforme de financement visant à renforcer les systèmes éducatifs des pays en développement.

L'éducation réduirait aussi le risque de guerre de 3 % si le taux de scolarisation dans le secondaire dépasse de 10 % le taux moyen (Annexe 1). L'article auquel il est fait référence conclut pourtant que « la relation entre la scolarisation et la guerre est complexe et peut varier d'une région à l'autre » (COLLIER et SAMBANIS, 2005 : 306). L'exemple syrien montre par ailleurs qu'un niveau élevé d'éducation n'est pas une garantie contre le risque de conflit armé. Selon l'Agence des Nations unies pour les réfugiés : « Avant le début du conflit en mars 2011, la Syrie faisait référence en matière d'éducation de base. Selon les estimations, 97 % des enfants en âge d'aller à l'école primaire étaient scolarisés, et 67 % des enfants du secondaire. Le pays connaissait des taux d'alphabétisation élevés, supérieurs à 90 % tant chez les hommes que chez les femmes. [...] Près de trois ans de conflit brutal en Syrie ont inversé plus d'une décennie de progrès dans l'éducation des enfants » (UNHCR, 2013 : 4-5).

Enfin, s'il est vrai que la croissance des taux de chômage des jeunes diplômés dans de nombreux pays du Sud peut être liée à des problèmes de qualité de l'éducation et de la formation, il reste à définir ce qu'est une éducation de qualité. La qualité de l'éducation, présente dans tous les sous-objectifs, n'est jamais mesurée, signe sans doute de la persistance de l'absence de consensus dans ce domaine.

... et des indicateurs succincts

Les indicateurs proposés³ pour mesurer les progrès réalisés dans le cadre de l'ODD 4 semblent singulièrement restreints au regard de l'ambition affichée, et susceptibles d'interprétations différentes en fonction des contextes nationaux. Pour l'essentiel, ils reprennent les mesures usuelles d'accès à l'éducation et continuent à mettre l'accent sur les acquis cognitifs de base (lecture et calcul), même s'ils accordent une place plus importante que par le passé à la question des inégalités. Les compétences de vie par exemple ne sont pas mentionnées, tandis que les « [...] compétences, notamment

³ Degré d'intégration de 1) l'éducation à la citoyenneté mondiale et 2) l'éducation au développement durable, y compris l'égalité des sexes et le respect des droits de l'homme, dans a) les politiques nationales d'éducation, b) les programmes d'enseignement, c) la formation des enseignants et d) l'évaluation des étudiants.

techniques et professionnelles, nécessaires à l'emploi, à l'obtention d'un travail décent et à l'entrepreneuriat » ne sont mesurées que par les compétences en informatique et en communication.

S'il y a aujourd'hui unanimité sur l'importance de l'éducation pour la croissance et la lutte contre la pauvreté, et plus généralement pour le développement, bien que la définition de ce concept comme les mécanismes à l'œuvre soient loin de faire l'objet du même consensus, il ne suffira pas d'augmenter le nombre d'années d'études de la population, même en garantissant que l'éducation dispensée est de qualité, pour qu'il y ait développement, et pour que celui-ci soit durable.

Le concept de « bien public » – impur – n'étant plus adapté à la réalité actuelle, l'Unesco propose aujourd'hui de lui substituer celui de « bien commun », qui permettrait « de dépasser la vision étroite de l'utilitarisme et de l'économisme pour intégrer les multiples dimensions de l'existence humaine » (UNESCO, 2015 a : 10). Si l'ODD 4 a pour ambition d'assurer à tous, sans discrimination, l'accès à une éducation de qualité à tous les niveaux, seul le sous-objectif 4.7 s'intéresse à ces multiples dimensions. Il s'agit, « d'ici à 2030 [de] faire en sorte que tous les élèves acquièrent les connaissances et compétences nécessaires pour promouvoir le développement durable, notamment par l'éducation en faveur du développement et de modes de vie durables, des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, de la promotion d'une culture de paix et de non-violence, de la citoyenneté mondiale et de l'appréciation de la diversité culturelle et de la contribution de la culture au développement durable ».

Modèles éducatifs et gouvernance de l'éducation

La performance en éducation : vertu ou vice ?

La question de la performance relative des systèmes éducatifs, telle que mesurée par les résultats des pays aux tests internationaux de connaissances, est d'une grande actualité. Présentés comme des modèles de réussite économique (MORRIS, 1996 ; KRUGMAN, 1994 ;

BHAGWATI, 1996), les pays d'Asie apparaissent aujourd'hui également comme des modèles en matière de politique éducative. En 2015, huit des onze pays dont les scores sont les plus élevés aux tests PISA⁴ de l'OCDE sont des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est : le Japon, les quatre dragons (la Corée du Sud, Taïwan, Singapour et Hong Kong), Macao, la Chine et le Vietnam. Au-delà de la question de l'efficacité éducative et des critiques, nombreuses, adressées à PISA – problèmes d'échantillonnage, d'absence de comparabilité des tests, de recours immodéré aux cours supplémentaires, ou de manque de transparence général de la procédure (CARNOY, 2015) – se pose la question de l'influence des classements des pays et des établissements – et plus généralement, de la recherche de performance – sur les politiques éducatives et sur les stratégies de scolarisation des familles et des étudiants (TRÂN, 2014). Les dérives possibles de la « maladie de la performance », selon l'expression vietnamienne, incluent la tentation de se concentrer sur certaines matières comme les multiples formes de corruption qui fragilisent les systèmes éducatifs. Alors que la Déclaration d'Incheon et le Cadre d'action insistent sur l'importance de la gouvernance (UNESCO, 2016), aucun des indicateurs retenus pour l'ODD 4 – ou l'ODD 16 – ne propose de mesurer la lutte contre la corruption en éducation.

La place et le rôle du secteur privé

L'éducation est aujourd'hui un secteur très attractif pour un grand nombre d'investisseurs. La possibilité de mobiliser des ressources supplémentaires et l'efficacité relative du secteur privé ont incité les organisations internationales à promouvoir les partenariats public-privé, participant à un développement de l'offre privée à tous les niveaux d'éducation et pour des publics très diversifiés. C'est ainsi qu'un segment marchand est apparu, par exemple, pour répondre à la demande des plus pauvres (SRIVASTAVA, 2015). L'idée d'une éducation à bas coût était séduisante, mais soulève

⁴ « PISA est une enquête menée tous les trois ans auprès de jeunes de 15 ans dans les 34 pays membres de l'OCDE et dans de nombreux pays partenaires. Elle évalue l'acquisition de savoirs et savoir-faire essentiels à la vie quotidienne au terme de la scolarité obligatoire. Les tests portent sur la lecture, la culture mathématique et la culture scientifique [...] » (<http://www.oecd.org/pisa/about-pisa/pisa-en-francais.htm>)

aujourd'hui de vives controverses parce qu'au lieu de la mobilisation attendue de ressources supplémentaires pour l'éducation des plus pauvres, ces écoles ont capté des financements publics au détriment des écoles publiques, ce que dénoncent diverses agences des Nations unies (BALCH, 2016). D'une manière plus générale, l'expansion de l'offre privée d'éducation et la financiarisation du secteur posent la question de la marge de manœuvre des États en matière de politique éducative dans des pays où les sources privées, y compris transnationales, représentent une part non négligeable du financement de l'éducation. C'est une question qui n'est pas abordée dans le cadre des ODD.

L'éducation fait-elle le bonheur ?

Enfin, si l'on en juge par les résultats du classement mondial sur le bonheur⁵ (HELLIWELL *et al.*, 2016), développer l'éducation ne suffit pas à assurer le bien-être. L'indicateur est loin d'être anecdotique, même s'il est évident que les données sur lesquelles il se base peuvent être discutées, à l'instar des autres indicateurs de bien-être comme l'Indice de développement humain du Pnud ou l'Indice de bien-être subjectif de l'OCDE. Dans l'introduction du premier *Rapport mondial sur le bonheur*, les auteurs expliquent que le « "Développement durable" est le terme donné à la combinaison du bien-être humain, de l'inclusion sociale et de la durabilité environnementale. On peut dire que la quête du bonheur est intimement liée à la quête du développement durable » (HELLIWELL *et al.*, 2012 : 3). Dans ce classement, le premier des pays d'Asie du haut du classement PISA, Singapour, arrive en 22^e position sur 157 pays. Taiwan, le Japon, la Corée du Sud, Hong Kong, la Chine et le Vietnam arrivent respectivement en 35^e, 53^e, 58^e, 83^e et 95^e position.

⁵ Initié en 2012 par trois économistes reconnus, J. Helliwell, R. Layard et J. Sachs, et publié par l'université de Columbia, le *Rapport mondial sur le bonheur* établit un classement des pays sur la base du sondage mondial Gallup. À propos du lien entre bien-être et développement durable, voir aussi SPRATT J., 2017).

Agenda éducatif 2030 : le grand écart

L'agenda éducatif du développement durable est extrêmement ambitieux. Ses objectifs concrets le sont beaucoup moins, et pourtant, déjà, se pose la question de sa faisabilité. En 2013, 124 millions d'enfants et de jeunes d'âge scolaire étaient hors l'école : environ 41 % ne seront probablement jamais scolarisés ; 38 % commenceront l'école en retard et auront de ce fait un risque plus élevé de se retrouver en situation d'échec scolaire que les enfants scolarisés à l'âge normal ; et 20 % ont déjà abandonné l'école (UNESCO, 2015 b). L'Unesco souligne que le nombre d'enfants non scolarisés a augmenté ces dernières années en raison de la croissance démographique et des efforts croissants qui doivent être déployés pour la scolarisation des enfants les plus marginalisés, alors que l'aide internationale dans le domaine de l'éducation baisse depuis 2010.

La question du financement des dépenses supplémentaires engendrées par les nouvelles cibles éducatives reste entière, alors qu'une partie de la communauté internationale continue à considérer l'éducation plus comme un moyen pour atteindre les autres Objectifs de développement durable que comme une fin. L'effort réalisé ces derniers mois par les organisations internationales pour réunir les différentes sources de données éducatives et les mettre à la disposition du public et des chercheurs masque, sous l'abondance de données dont l'homogénéité apparente donne à croire qu'elles sont fiables, les manques en termes de collecte et de traitement pour assurer le suivi des progrès réalisés. Sans être à la hauteur des ambitions affichées, les indicateurs retenus respectent le principe de faisabilité. Le progrès réside davantage dans les principes qui font l'objet du consensus que dans les modalités de leur évaluation. Mais ces principes restent très généraux et se gardent d'aborder la question des modèles possibles d'éducation pour l'avenir. Sans doute n'y a-t-il pas de consensus dans ce domaine, mais cela laisse chaque État face à ses partenaires pour décider de ce que sera l'éducation de demain.

L'histoire nous montre à quel point les systèmes éducatifs restent fragiles face à une crise – politique, économique, climatique ou

éducative... Ainsi, les enfants dans les pays affectés par les conflits « représentent 22 % des enfants d'âge primaire dans le monde, mais 50 % de ceux qui n'ont pas accès à l'éducation, une proportion qui a augmenté [...] depuis 2008 » (EFA GMR, 2013 : 1). L'éducation est vulnérable, et les fausses promesses sapent ses fondements. La recherche de la durabilité de son développement impose de s'interroger sur les modèles éducatifs que nous proposons aux générations futures, en gardant à l'esprit que la performance économique est un moyen, pas une fin.

Références bibliographiques

AGHION P., FRYDMAN R., STIGLITZ J., WOODFORD M., 2003 – « Edmund S. Phelps and Modern Macroeconomics ». In Aghion P., Frydman R., Stiglitz J., Woodford M. (eds) : *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps*, Princeton University Press : 3-22.

BABALOLA J. B., LUNGWANGWA G., ADEYINKA A. A., 1999 – Report From The Field – Education Under Structural Adjustment in Nigeria and Zambia. *McGill Journal of Education*, 34 (1) : 79-98.

BALCH O., 2016 – UN criticises UK for spending aid money on for-profit private schools. *The Guardian*, 14 juin. <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/jun/14/un-criticises-uk-government-millions-aid-money-private-schools-developing-countries> (page consultée le 10 janvier 2017).

BHAGWATI J. N., 1996 – *The Miracle That Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective*. Keynote speech delivered at the conference « Government and Market: The Relevance of the Taiwanese Performance to Development Theory and Policy », Cornell University, May 3.

BECKER G. S., 2002 – « The Age of Human Capital ». In Lazear E. P. (ed.) : *Education in the Twenty-first Century*, Palo Alto, The Hoover Institution: 3-8.

CARNOY M., 2015 – *International Test Score Comparisons and Educational Policy. A Review of the Critiques*. National Education Policy Center, School of Education, University of Colorado Boulder, Retrieved on August 10, 2016, from <http://nepc.colorado.edu/publication/international-test-scores>, 23 p.

CARNOY M., TORRES C. A. 1994 – « Educational Change and Structural Adjustment: A Case Study of Costa Rica ». In Samoff J. (ed.): *Coping with Crisis: Austerity, Adjustment and Human Resources*, New York and London, Cassell/Unesco, p. 99

COLLIER P., SAMBANIS N. (ed.), 2005 – *Understanding civil war. Evidence and Analysis. Vol. I, Africa*. The World Bank, Washington, D.C., 353 p.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS UNIES, 2016 – Rapport du Groupe d'experts des Nations unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable. Commission de statistique, Quarante-septième session, 8-11 mars 2016, New York, E/CN.3/2016/2, 43 p.

CONFÉRENCE MONDIALE SUR L'ÉDUCATION POUR TOUS, 1996 – *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et Cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*, adoptés par la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous « Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux, Jomtien, Thaïlande, 5-9 mars 1990, 3^e impression, Paris, Unesco, 42 p. http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/JOMTIE_EPDF (page consultée le 20 août 2016).

DELORS J. (dir.), 1997 – *L'Éducation – Un trésor est caché dedans*. Rapport à l'Unesco de la commission internationale sur l'éducation pour le XXI^e siècle, présidée par Jacques Delors, Paris, Odile Jacob, 317 p.

EDUCATION FOR ALL GLOBAL MONITORING REPORT (EFA GMR), 2013 – Children still battling to go to school. *Policy Paper*, 10, Unesco, 3 p. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002216/221668E.pdf> July 2013 (page consultée le 10 janvier 2017).

FAURE E. (dir.), 1972 – *Apprendre à être*. Paris, Unesco/Fayard, 369 p.

FORUM MONDIAL SUR L'ÉDUCATION, 2015 – *Éducation 2030 – Déclaration d'Incheon et Cadre d'action vers une éducation inclusive et équitable de qualité et un apprentissage tout au long de la vie pour tous*, Incheon, Corée du Sud, 60 p. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/incheon-framework-for-action-fr.pdf> (page consultée le 12 septembre 2016)

HELLIWELL J. F., HUANG H., WANG S., 2016 – « The Distribution of World Happiness ». In Helliwell J. F., Layard R., Sachs J. (eds.) : *World Happiness Report 2016, Update (Vol. I)*, New York, Sustainable Development Solutions Network, 68 p.

HENAFF N., 2015 – Le financement de l'éducation en Asie : mythes et réalités. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 68 : 111-118.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1996 – *Impact of structural adjustment on the employment and training of teachers*. Report for discussion at the

Joint Meeting on the Impact of Structural Adjustment on Educational Personnel, ILO, Geneva, 121 p. http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1996/96B09_59_engl.pdf (page consultée le 10 janvier 2017)

KRUGMAN P., 1994 – The myth of Asia's miracle. *Foreign Affairs*, 73 (6) : 62-78.

MANDA D., K., MWABU G., 2004 – Human Capital Externalities and Private Returns to Education in Kenya. *Department of Economics Working Paper Series*, University of Connecticut, 8, 29 p.

MINGAT A., TAN J.-P., 1998 – *The Mechanics of Progress in Education: Evidence from Cross-Country Data*. Policy Research Working Papers, 2015, Washington D.C, The World Bank, 46 p.

MORRIS P., 1996 – Asia's Four Little Tigers: a comparison of the role of education in their development. *Comparative Education*, 32 (1) : 95-110. <http://dx.doi.org/10.1080/03050069628948> (page consultée le 10 juillet 2014).

PRITCHETT L., 2001 – Where Has All The Education Gone ? *World Bank Economic Review*, 15 (3) : 367-391.

PSACHAROPOULOS G., 1994 – Returns to investments in education: a global update. *World Development*, 22 : 1325-1343.

PSACHAROPOULOS G., PATRINOS H. A., 2002 – Returns to Investment in Education. A Further Update. *Education Economics*, 12 (2) : 111-134.

SAMOFF J. (ed.), 1994 – *Coping with Crisis: Austerity, Adjustment and Human Resources*. New York and London, Cassell/Unesco, 284 p.

SÖDERBOM M., TEAL F., WAMBUGU A., KAHYARARA G., 2003 – The Dynamics of Returns to Education in Kenyan and Tanzanian Manufacturing. *Working Papers Series/2003-17*, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, 39 p.

SPRATT J., 2017 – *Wellbeing, Equity and Education. A Critical Analysis of Policy Discourses of Wellbeing in Schools*. Cham, Switzerland, Springer, 147 p.

SRIVASTAVA P., 2015 – Sous-financement de l'éducation et émergence du secteur privé : le cas de l'Inde. *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [en ligne], colloque « L'éducation en Asie en 2014 : Quels enjeux mondiaux ? » (12-14 juin 2014), URL : <http://ries.revues.org/3908> (page consultée le 10 janvier 2017)

STIGLITZ J., 2005 – *The post Washington Consensus*. Working paper series, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, N.Y., 15 p. http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_English1.pdf (page consultée le 10 janvier 2017).

TALLEYRAND (C.-M. de), 1789 – *Rapport sur l'instruction publique fait au nom du Comité de Constitution, à l'Assemblée nationale*. Séances des 10, 11 et 19 septembre 1789.

TRẦN T. T. H., 2014 – Financement de l'éducation au Viêt Nam. *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], « L'éducation en Asie en 2014 : Quels enjeux mondiaux ? » (12-14 juin 2014), URL : <http://ries.revues.org/3892> (page consultée le 16 juillet 2016).

UNESCO, 2015 a – *Repenser l'éducation. Vers un bien commun mondial ?* Paris, Unesco, 95 p. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232696f.pdf> (page consultée le 2 septembre 2016).

UNESCO, 2015 b – A growing number of children and adolescents are out of school as aid fails to meet the mark. *Policy paper*, 22, Fact Sheet 31, Paris, Unesco Institute for Statistics and the Education for All Global Monitoring Report, 13 p. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs-31-out-of-school-children-en.pdf> (page consultée le 5 novembre 2016).

UNESCO, 2016 – *Education for people and planet: creating sustainable futures for all*. Global Education Monitoring Report, 2016, Paris, Unesco, 595 p.

UNHCR, 2013 – *Syria Crisis: Education Interrupted Global action to rescue the schooling of a generation*, Geneva, 12 p. <http://www.unhcr.org/publications/operations/52aaebff9/syria-crisis-education-interrupted.html> (page consultée le 10 janvier 2017).

WAMBUGU A., 2001 – Real Wages and Returns to Education in Kenyan manufacturing. *Working Papers in Economics*, 75, Göteborg University, Department of Economics, 29 p.

Chapitre 9

Analyse critique de l'ODD 5 : entre ambitions d'égalité et réalité politique

Dilek ELVEREN

ODD 5 : « Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles »

Introduction

Les négociations internationales en faveur de l'égalité entre les sexes, des droits et de l'autonomisation des femmes connaissent depuis quelques années un ralentissement significatif d'un retour à un certain conservatisme politique. La dynamique initiée par les quatre Conférences des Nations unies sur les femmes (Mexico en 1975, Copenhague en 1980, Nairobi en 1985 et Beijing en 1995) se heurte désormais à la crainte grandissante des défenseurs de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes de revenir sur les « acquis » en la matière.

Pourtant, l'inclusion d'un Objectif dédié à l'égalité entre les sexes et à l'autonomisation des femmes parmi les huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000 avait permis de reconnaître que l'autonomisation des femmes ainsi que leur

capacité à exercer des responsabilités constituait une condition *sine qua non* du développement. Des progrès notables ont sans conteste été accomplis, notamment dans le domaine de l'accès des filles à l'éducation primaire.

Mais les examens périodiques des Nations unies sur la mise en œuvre des OMD en 2005 puis en 2010 ont établi un constat clair : malgré les avancées, les femmes et les filles continuent de subir des discriminations et des violences dans de nombreux domaines, et restent encore largement à l'écart des bénéficiaires et des retombées des politiques de développement. Ainsi, dans le cadre de l'adoption d'un nouveau programme mondial de développement pour l'après-2015, il convenait de mobiliser davantage de ressources pour concrétiser les engagements politiques en matière d'égalité et de passer du discours aux actes.

En effet, comment développer des sociétés et des économies en excluant la moitié de la population mondiale au nom de normes sociales et culturelles qui entravent l'épanouissement des femmes et des filles ? Et, *quid* de leurs droits fondamentaux ? Le lien entre développement et droits ne fait pas consensus au sein de la communauté internationale. Mais, avec le glissement conceptuel de « développement » à « développement durable », le bien-être des populations et la responsabilité collective face aux inégalités reviennent sur le devant de la scène avec un objectif global d'un monde de prospérité et de paix. Désormais, il s'agit de « ne laisser personne de côté ».

En septembre 2015, à la suite de l'échéance des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les États membres des Nations unies adoptent un nouveau programme de développement durable à l'horizon 2030. L'Agenda 2030 représente une feuille de route dont l'ambition est sans nul précédent : 17 Objectifs assortis de 169 cibles, cibles elles-mêmes accompagnées d'indicateurs multiples. Alors que l'OMD 3 « Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes » affichait des ambitions relativement limitées, l'Agenda 2030 consacre les multiples dimensions de l'autonomisation des femmes et des filles en son Objectif de développement durable 5 « Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles ». Il reconnaît également les discriminations et les violences faites aux femmes et aux filles comme un obstacle au développement durable de nos sociétés et de nos économies.

ENCADRÉ 1

Égalité de genre ou égalité entre les sexes ?**La référence au « genre », un débat non tranché**

Le terme « genre » est une traduction de l'anglais « *gender* ». Ce terme, diffusé depuis les années 1980, vise à mettre en évidence le fait que les rôles féminins et masculins ne sont pas définis par le sexe (caractères biologiques) mais évoluent différemment suivant les situations sociales, culturelles et économiques. Le sexe se réfère aux différences biologiques entre les hommes et les femmes, alors que le genre est un concept qui désigne les représentations socioculturelles, les rôles et les responsabilités attribués aux femmes et aux hommes dans un contexte donné. Les inégalités de genre sont donc des inégalités socialement construites selon l'appartenance à un sexe biologique.

L'analyse de genre aide à élaborer des mesures pour réduire les inégalités résultant des rôles différents attribués aux femmes et aux hommes (ou du déséquilibre des relations de pouvoir entre eux) et pour corriger les conséquences de ces inégalités sur les conditions de vie, la santé et le bien-être. Du fait que les hommes et les femmes assument des rôles différents, leur expérience et leurs besoins diffèrent eux aussi. L'analyse de genre explore ces différences afin que les politiques publiques tiennent compte de ces besoins différents et des législations nationales variables, et y apportent des solutions de manière à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes.

Si les spécialistes et les chercheurs sont au clair sur la différence entre « sexe » et « genre », les praticiens en contexte francophone se heurtent régulièrement aux débats relatifs à la notion de genre. Le parti pris dans ce texte est de reprendre les termes utilisés dans le contexte des négociations internationales sur l'Agenda 2030, en démontrant que la méthodologie se fonde bien – malgré le langage agréé – sur une approche de « genre et développement ». En effet, si « *gender equality* » en anglais se traduit par « égalité entre les sexes » en français dans le contexte des Nations unies, c'est que l'usage du terme « genre » ne fait pas consensus au sein des pays francophones. Pour limiter les débats stériles, l'Organisation internationale de la Francophonie promeut « l'égalité femme-homme » qui de fait inclut les dimensions de sexe et de genre.

De l'OMD 3 à l'ODD 5 : l'ambition transformatrice

Si les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont consacré l'égalité entre les sexes comme un Objectif à part entière du développement et permis de mobiliser de nouvelles ressources en ce sens, une seule cible a été définie pour l'OMD 3 « Promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes » ainsi que trois indicateurs : la parité dans l'accès à l'éducation primaire, secondaire et dans l'enseignement supérieur ; la part des femmes dans l'emploi salarié non agricole ; et la part des femmes dans les parlements nationaux. Cependant, il convient de noter que, en 2000, seule la question de l'accès à l'éducation était incluse dans l'OMD 3. C'est seulement en 2005, sous la pression des organisations de femmes de la société civile, que les deux autres indicateurs ont été adoptés.

Finalement, ces indicateurs souffraient de lacunes importantes pour promouvoir une réelle perspective en matière d'égalité. En effet, l'approche de « genre et développement » promue par la plateforme d'action de Beijing (IV^e Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes, 1995) pose la nécessité de se fonder sur les relations de pouvoir et les inégalités entre les femmes et les hommes pour améliorer la situation des femmes dans le monde. L'OMD 3 n'abordait cette question du pouvoir que de manière parcellaire à travers la question de l'accès des femmes aux parlements.

Cette approche consacre la nécessité d'une double méthodologie d'intervention : une consistant à appuyer des initiatives spécifiques en faveur des femmes pour réduire les inégalités (approche corrective des inégalités), et une autre qui promeut la prise en compte des sexospécificités dans toute intervention de développement pour prévenir les inégalités (approche préventive des inégalités). Ainsi, les autres OMD n'incluaient pas de cibles et d'indicateurs sexospécifiques, à l'exception de l'OMD 2 sur le taux d'alphabétisation des femmes et des hommes âgés de 15 à 24 ans, et de l'OMD 5 qui intègre le taux de mortalité maternelle, le taux de contraception, le taux de natalité parmi les adolescentes et les besoins non satisfaits en matière de planification

familiale. Ce manque de cibles et d'indicateurs sur le genre a contribué à rendre invisibles les discriminations et les violences auxquelles les femmes sont confrontées dans tous les domaines du développement.

Ces critiques ont mené à formuler un plaidoyer plus vigoureux parmi les femmes, constituées en « Groupe majeur » au sein des Nations unies à la suite de la conférence de Rio en 1992. Le « Groupe majeur Femmes »¹ a ainsi assuré la participation des organisations de femmes de la société civile dans les processus des Nations unies sur le développement durable et a joué un rôle de premier plan dans le plaidoyer en faveur des droits des femmes dans l'adoption du nouveau programme de développement pour l'après-2015, aux côtés de la nouvelle entité des Nations unies pour l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, ONU Femmes, créée en 2010.

Cette conjugaison d'efforts au niveau international dans le cadre d'un nouveau programme des Nations unies pour un développement durable – alors que le contexte des négociations intergouvernementales connaissait des obstacles récurrents à la mise en œuvre des engagements en matière de droits des femmes (période 2000-2010) – a permis de mettre en place un argumentaire solide pour un « Objectif autonome » et structurant en faveur de l'égalité des sexes, des droits et de l'autonomisation des femmes, un Objectif fondé sur les droits fondamentaux qui s'attaque aux inégalités des relations de pouvoir. Outre cet Objectif, il a été demandé d'intégrer la question de l'égalité des sexes dans les autres domaines et objectifs prioritaires du Programme de développement pour l'après-2015 avec des cibles et des indicateurs clairement définis. Ce combat n'a que partiellement abouti.

¹ Les femmes, reconnues comme « Groupe majeur » au sein des Nations unies depuis la conférence internationale de Rio en 1992, ont ardemment milité pour que l'Agenda 21 comporte un chapitre en faveur d'une « action mondiale en faveur de la participation des femmes à un développement durable et équitable » (chapitre 24 de l'Agenda 21), reconnaissant de fait leur rôle incontournable dans le domaine.

La lutte contre les causes structurelles des inégalités

L'ODD 5 « Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles » est intéressant à plusieurs titres. Notons tout d'abord la consécration d'une approche fondée sur les résultats et non plus sur les objectifs : le langage passe de « promouvoir (l'égalité des sexes) » à « parvenir à (l'égalité des sexes) » et introduit une obligation de résultats pour les États membres des Nations unies.

Ensuite, l'ODD 5 permet désormais d'appréhender au sens large les discriminations et les violences faites aux femmes et aux filles, notamment des pratiques préjudiciables telles que les mariages d'enfants, les mariages précoces et forcés, les mutilations génitales féminines. Sont également introduits l'accès aux soins de santé sexuelle et procréative, l'exercice des droits en matière de procréation ou encore l'accès et le contrôle des ressources économiques et productives, mais surtout la promotion d'un partage équitable des tâches dans le ménage et au sein de la famille par l'apport de services publics, d'infrastructures et de protection sociale. Ce dernier aspect constitue une étape importante dans la reconnaissance du temps de travail des femmes consacré à la reproduction et de la nécessité pour les pouvoirs publics de prendre des mesures adéquates pour « alléger » cette charge. L'ODD 5 permet également de mettre en exergue une approche plus qualitative en passant de la part des femmes dans les parlements nationaux à la volonté de « garantir une participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux de décision, dans la vie politique, économique et publique ».

Avec l'Agenda 2030, l'autonomisation des femmes est reconnue comme étant multidimensionnelle, un « processus complexe d'accession des femmes à une pleine participation à la vie civile, politique, sociale et économique, et à l'exercice des droits correspondants » (MOGHADAM et SENFTOVA, 2005). Elle exige la prise en compte des dimensions sexuelle et reproductive, économique, politique et légale, et requiert la reconnaissance de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits des femmes.

Autrement, l'objectif d'autonomisation serait biaisé et participerait d'une vision cloisonnée du développement. De même, l'ajout de « toutes » et l'inclusion des « filles » (« autonomiser toutes les femmes et les filles ») renvoient à l'idée que personne ne doit être laissé de côté et qu'il convient d'examiner les défis auxquels font face les plus marginalisées : femmes autochtones, femmes handicapées, âgées ou jeunes, etc. qui présentent d'autres types de vulnérabilités.

En ce sens, les deux premières cibles de l'ODD 5 sur l'élimination des discriminations et des violences faites aux femmes appellent à des réformes juridiques majeures et à des mesures visant à changer les normes et les pratiques sociales discriminatoires. En mars 2016, la Commission de la condition de la femme des Nations unies a engagé tous les gouvernements à « envisager, à titre hautement prioritaire, de ratifier ou d'approuver la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes [...] limiter la portée de leurs réserves éventuelles [...] ; accélérer l'application intégrale et effective de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing, du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement [...] ». L'ODD 5 appelle ainsi les États membres des Nations unies à mettre en œuvre leurs engagements internationaux en matière de droits des femmes sans plus attendre.

L'ODD 5 a également permis de mettre en exergue la nécessité de mettre fin aux mariages d'enfants, aux mariages forcés et précoces, en promouvant aussi l'accès égal à la santé reproductive et sexuelle. Selon l'OMS, ce sont 16 millions de jeunes filles âgées de 15 à 19 ans et près d'un million de jeunes filles âgées de moins de 15 ans qui mettent au monde des enfants chaque année. Les complications de la grossesse et de l'accouchement sont la deuxième cause de décès pour les jeunes filles âgées de 15 à 19 ans dans le monde. De ces 16 millions de jeunes femmes et filles qui accouchent chaque année, 90 % sont déjà mariées. Il est fréquent que les filles contraintes au mariage ne soient plus autorisées à poursuivre leur scolarité, ce qui mine leur droit fondamental à l'éducation, diminue *de facto* leurs opportunités d'employabilité et d'autonomisation financière, et perpétue le cycle de la pauvreté.

L'absence de consensus international sur les droits des femmes

Si l'ODD 5 vise à « assurer l'accès de tous aux soins de santé sexuelle et procréative et faire en sorte que chacun puisse exercer ses droits en matière de procréation », il omet de manière flagrante la reconnaissance de l'exercice des droits sexuels (droit à disposer de son corps, sans contrainte, discrimination, ni violence). Pourtant, la position du « Groupe majeur Femmes » ne laissait aucune place à l'ambiguïté en demandant de « garantir les droits sexuels et de la procréation ainsi que l'accès universel à des services de santé sexuelle et procréative intégrés et de qualité [...] »². Cette lacune contrevient à l'approche fondée sur les droits qui posent que les droits humains sont universels, inaliénables, interdépendants et indivisibles.

Ainsi, si l'ODD 5 reconnaît plusieurs formes de discrimination à l'égard des femmes et des filles, il n'exprime pas une reconnaissance explicite des droits des femmes dans leur ensemble. Pour comprendre l'intention globale de l'Agenda 2030 et satisfaire aux demandes de la société civile, sans heurter la frilosité de certains gouvernements, il faut se référer au paragraphe 20 de la Déclaration qui pose que « réaliser l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles apportera une contribution capitale à la réalisation de l'ensemble des Objectifs et des cibles. La pleine réalisation du potentiel humain et du développement durable ne sera pas possible tant que la moitié de l'humanité continuera de se voir refuser la plénitude de ses droits humains et de ses chances »³.

L'absence de consensus international en faveur d'une approche fondée sur les droits amène ainsi les défenseurs de l'égalité des sexes à adopter une approche plus « utilitaire » dans leurs argumentaires, une vision plus technocratique de l'égalité. Prenons la cible 7 de l'ODD 5 sur les femmes et l'économie : si les femmes devraient avoir « les mêmes droits aux ressources économiques

² Recommandations politiques du Groupe majeur Femmes sur les Objectifs de développement durable et l'Agenda de développement post-2015, avril 2013.

³ « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », 70^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, septembre 2015.

et productives, ainsi qu'à l'accès à la propriété et au contrôle des terres et d'autres formes de propriété, aux services financiers, à l'héritage et aux ressources naturelles », la nuance « dans le respect du droit interne » introduit l'idée que cette égalité de droit dépendra de la souveraineté des États membres des Nations unies. L'ambiguïté du langage est entretenue du fait que la division sexuelle du travail et la prise en charge par les femmes des travaux domestiques et des soins au niveau familial touchent à des normes socioculturelles sensibles.

Face à cela, un argumentaire plus utilitaire, fondé sur des données et un travail de prospective documenté, se développe plus communément ces dernières années. Par exemple, l'OCDE pose à juste titre que si davantage de femmes exerçaient un travail rémunéré, la croissance économique mondiale bénéficierait d'un véritable « coup de fouet », et que toute diminution de 50 % de l'écart hommes-femmes en termes de taux d'activité devrait aboutir à une progression totale de 12 % du PIB sur vingt ans dans ses pays membres. Nombreuses sont désormais les études des institutions économiques et financières mondiales qui démontrent que les gains en termes macroéconomiques peuvent être très importants si les femmes sont en mesure d'exprimer pleinement leur potentiel sur le marché du travail. Dans certaines régions, le manque à gagner en termes de PIB par habitant a été estimé à 27 %. Cette approche « utilitaire » entérine une vision libérale du développement et minimise cependant le poids de la reproduction sociale qui attribue aux femmes la prise en charge des travaux domestiques et de soins au sein du ménage et de la communauté. La mise sur le marché du travail doit en ce sens s'accompagner de mesures en faveur d'une répartition plus équilibrée des tâches domestiques et de soins entre les femmes et les hommes.

La mise en œuvre problématique de l'ODD 5

Le problème des indicateurs

La mise en œuvre et l'évaluation de l'Agenda 2030 doivent reposer sur des indicateurs précis et mesurables, car ces derniers

traduisent la vision de ce que nous voulons atteindre et conditionneront le succès de cet Agenda. Contrairement aux OMD qui proposaient des cibles quantifiées, les ODD privilégient la qualité. Mais les changements qualitatifs demeurent plus difficiles à mesurer. On peut néanmoins se féliciter du cadre global d'indicateurs élaboré dès mars 2016 par la Commission statistique de l'ONU pour rendre compte des progrès réalisés.

Aujourd'hui, non seulement ces indicateurs ne sont pas encore définitivement établis pour l'ODD 5 (notamment en ce qui concerne le droit des femmes à l'héritage), mais surtout bon nombre d'États ne disposent pas des outils de collecte de données nécessaires à l'évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, et particulièrement dans le domaine de l'égalité des sexes. L'ODD 17 vise ainsi l'amélioration des capacités des États en matière de collecte de données d'ici 2020, mais ne met pas en exergue le caractère central des données sexospécifiques, qui ne constituent pas une priorité pour la plupart des États. Par ailleurs, il est intéressant de noter que l'ODD 5 est le seul à ne pas mentionner d'échéance intermédiaire de manière explicite dans ses cibles. Autant de balises qui auraient permis d'accélérer les progrès en faveur des droits des femmes et des filles...

Le défi du financement

À cela s'ajoute le défi central du financement. Nous disposons désormais d'un agenda politique ambitieux pour le monde avec l'adoption de l'Agenda 2030, mais ces grandes ambitions requièrent des ressources à la hauteur. En l'absence d'allocations budgétaires adéquates et réalistes, les États pourraient hiérarchiser leurs efforts dans le cadre de la mise en œuvre des 17 ODD et définir à leur niveau les ODD prioritaires. Pour l'ODD 5 plus particulièrement, les États sont invités à mettre en place des systèmes de suivi des allocations budgétaires en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, afin d'identifier les domaines d'intervention où les investissements sont déficitaires, comme pour l'autonomisation économique des femmes. Étant donné que les budgets nationaux constituent la source principale de financement pour l'égalité des sexes, les dépenses publiques doivent également répondre aux besoins et priorités des femmes

et être évaluées en fonction de leur impact en matière d'égalité des sexes (budgétisation sensible au genre).

Conclusion

En conclusion, l'ODD 5 est sans nul doute une réelle avancée pour les femmes et les filles, néanmoins l'approche fondée sur les droits reste incomplète et des doutes subsistent sur les modalités de mise en œuvre des différentes cibles établies. Si la communauté internationale espère atteindre cet Objectif et ses cibles pour toutes les femmes et les filles d'ici 2030, il convient de repenser les modalités de financement, d'introduire des mesures incitatives ainsi qu'un accompagnement technique adéquat des pays dont les systèmes de collecte de données ont besoin d'être significativement renforcés. Enfin, il revient aux gouvernements d'assumer et de mettre en œuvre leurs engagements politiques en matière d'égalité des sexes, de droits et d'autonomisation des femmes et des filles, en incluant dûment dans les processus de suivi-évaluation de l'ODD 5 les organisations de femmes de la société civile.

Références bibliographiques

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, 2015 – *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*. 70^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, septembre 2015.

FMI, IMF STAFF DISCUSSION NOTE, 2013 – *Women, work, and the economy: macroeconomic gains from gender equity*. SDN/13/10, September 2013.

OCDE, 2015 – *Investing in gender equality to achieve sustainable development*. 3^e Conférence internationale sur le financement du développement, Addis Abeba, juillet 2015.

OECD DAC NETWORK ON GENDER EQUALITY (Gendernet), 2016 – *Tracking the money for women's economic empowerment: still a drop in the ocean*. June 2016.

MOGHADAM V., SENFTOVA L., 2005 – Mesurer l'autonomisation des femmes : participation et droits dans les domaines civil, politique, social,

économique et culturel. *Revue internationale des Sciences sociales*, 2/2005, 184 : 423-449.

Recommandations politiques du Groupe majeur Femmes sur les Objectifs de développement durable et l'Agenda de développement post-2015, avril 2013. http://www.womenmajorgroup.org/wp-content/uploads/2014/09/Policy_recommendations_WMG_Post2015.pdf <http://www.wecf.eu/download/2013/April/WMG-SDGpost2015.pdf>

SEN G., MUKHERJEE A., 2014 – No Empowerment without Rights, no Rights without Politics: Gender equality, MDGs and the post-2015 Development agenda. *Journal of Human Development and Capabilities*, 15 (2-3) : 188-202.

STUART E., WOODROFFE J., 2016 – Leaving no-one behind: can the Sustainable Development Goals succeed where the Millennium Development Goals lacked? *Gender & Development*, Vol. 24 Issue 1: Sustainable Development Goals : 69-81.

Focus

La Fondation ELLE

Notre devoir pour les femmes du monde

Karine GULDEMANN, déléguée générale

En 2004, à l'initiative de la directrice de la rédaction du magazine *Elle*, et sous l'égide de ce grand magazine féminin, le groupe de médias Lagardère Active crée la Fondation d'entreprise ELLE pour l'éducation des femmes dans le monde. Pour *Elle*, il s'agit de prolonger son engagement pour les femmes. De passer « des mots à l'acte ». Une initiative fidèle à la volonté d'Hélène Lazareff, fondatrice de *Elle*, d'offrir à toutes les femmes un magazine pour accompagner leur émancipation et les aider à trouver leur juste place dans la société.

Douze ans après, ce sont près de 80 projets qui ont été financés dans 27 pays du monde par la Fondation d'entreprise ELLE.

Aide à la scolarisation des collégiennes au Maroc ; appui à la constitution de groupes d'entraide pour les femmes en Inde ; accompagnement vers l'emploi des femmes de plus de 45 ans en France ; soutien à la création d'entreprises des jeunes filles dans les quartiers d'Île-de-France ; création de coopératives artisanales au Burkina Faso ; participation à la création d'un magazine en Afghanistan et à la prison de Rennes ; soutien à la création d'activités génératrices de revenus pour les femmes en Tchétchénie ; lutte contre les mariages forcés et les mutilations génitales en Éthiopie... Autant de projets dont les maîtres mots sont « émancipation », « autonomie », « leadership », et finalement « liberté ».

L'efficacité d'une fondation, comme de toute organisation, réside principalement dans sa capacité à démontrer les résultats tangibles et mesurables des actions qu'elle soutient. Ainsi, la sélection des projets accompagnés par la Fondation ELLE est un prérequis auquel nous attachons une importance capitale. Nous disposons donc de procédures strictes à toutes les étapes de nos échanges avec les associations et ONG que nous sommes susceptibles d'accompagner financièrement dans la conduite et le développement de leurs projets. Ainsi le cadre logique est-il un point central dans les lignes directrices de présentation de projet, tout comme l'évaluation opérationnelle de mise en œuvre du projet. Par ailleurs, lors de la phase d'instruction des projets, nous prenons en compte les conseils et remontées d'informations des principaux opérateurs et institutionnels présents sur le terrain (Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France, agences onusiennes, ONG). Par la suite, nous imposons à nos partenaires la rédaction d'un rapport poussé à mi-parcours et en fin de programme, qui conditionne la poursuite du soutien de la Fondation ELLE. Ces procédures sont pour nous essentielles. Elles sont un réel rempart contre les risques inhérents au travail de sélection de projets, surtout lorsqu'ils sont menés sur des terrains difficiles. Elles nous permettent également, grâce à la prise en compte de tous nos indicateurs, de ne pas être entraînés dans nos choix par une certaine subjectivité. Les projets pour les femmes sont en effet très nombreux, et même si les intentions sont la plupart du temps excellentes, la façon dont ils sont conduits n'est pas toujours optimale. Nous nous devons, par respect pour les femmes que nous accompagnons, d'exiger le meilleur et le plus efficace. C'est également un engagement que nous avons vis-à-vis de notre entreprise et de l'argent qu'elle confie à la Fondation pour soutenir les projets.

Je dis souvent que travailler pour les femmes est un honneur et un bonheur. Parce que ça marche. Les femmes ont une capacité de résilience hors norme, un courage et une énergie sans limites. Certes, elles sont parfois leur pire ennemie, mais quand elles décident, elles réussissent. Et le plus souvent au bénéfice de l'ensemble de la communauté.

Je suis donc bien plus que convaincue que la cause des femmes est essentielle. Qu'un monde plus juste ne pourra être ni se construire

sans elles, à égalité avec les hommes. Être féministe est un honneur. Se battre pour les femmes, une responsabilité. Chaque jour qui passe depuis douze ans, j'en comprends la nécessité et surtout l'efficacité. Les femmes sont le meilleur outil de développement économique, social et politique d'un pays. C'est aussi le meilleur argument pour plus de démocratie.

La Fondation ELLE se bat pour l'éducation des filles. C'est l'éducation que nous avons toutes et tous reçue qui nous a permis de faire nos choix et de conduire notre vie sur des chemins que nous avons souhaités et trouvés. Cette chance devrait être universelle. C'est la raison d'être de notre Fondation.

Aujourd'hui, le secteur privé est en première ligne et de grandes entreprises s'engagent à la réussite des ODD. Des millions de dollars sont ainsi alloués à la promotion pour l'égalité des sexes. Y parvenir d'ici 2030 est certes très ambitieux, mais il faut y croire. Pour ma part, je crois profondément à l'impact des entreprises et du secteur privé. La France a pourtant « bien du mal » avec le rapprochement public-privé. Souvenons-nous des débats avec les ONG dans les années 1990. Elles n'étaient pas enthousiastes à l'idée de travailler avec des financements en provenance des entreprises du secteur privé. N'est-il pas en outre paradoxal de considérer comme innovant le fait de faire collaborer les entreprises, les collectivités, les ONG et les institutions nationales et internationales ? Ne dit-on pas qu'à plusieurs, on est plus « impactant » ? Pour ma part, je suis convaincue que l'agilité de l'entreprise, son adaptabilité, ses objectifs par essence économiques sont un formidable atout.

Je prendrai donc l'exemple d'une très belle réussite sur un projet de sensibilisation du grand public, imaginé en 2016 par la Fondation ELLE, soutenu par 12 fondations d'entreprise en 2016 et 2017¹, produit par Imagissime (société de Lagardère Studios) et diffusé par France Télévisions : « ELLES ont toutes une histoire », deux fois 11 programmes courts qui parlent du droit des femmes, de leur capacité à réaliser leurs ambitions malgré les obstacles, en France et partout dans le monde, des violences dont elles sont victimes, des discriminations professionnelles, de leur combat pour

¹ Accor, ADP, Air France, Chanel, Elle, Engie, Kering, Orange, Raja-Danièle Marcovici, Sanofi, Sisley, Unilever.

l'égalité. Ce programme a été vu par plus de 22 millions de téléspectateurs en 2016. Un résultat exceptionnel selon France Télévisions. Un programme qui a surtout prouvé que ces entreprises si différentes sont heureuses de s'unir, à travers leur fondation, autour des mêmes valeurs de solidarité et d'engagement.

Il faut aussi croire que chaque petit caillou posé sur ce chemin est un pas de plus vers notre objectif. Le monde auquel nous aspirons ne pourra se construire en laissant de côté la moitié du genre humain. C'est cette ambition qui nous guide et nous conduit dans les projets que nous choisissons pour les milliers de femmes que nous aidons avec notre Fondation.

Chapitre 10

Des villes durables dans les Suds : une utopie ?

Réflexions à partir de l'Amérique latine

Catherine PAQUETTE

ODD 11 : « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »

Des villes en crise

Parmi les dix-sept Objectifs de développement durable adoptés en septembre 2015, l'ODD 11 a la particularité de concerner non pas un enjeu thématique, mais un type de territoire en particulier : les villes. Celles-ci font ainsi leur entrée en scène en tant qu'objet explicite dans l'agenda mondial de développement¹. Aujourd'hui, les zones urbaines au sens large concentrent plus de la moitié de la population mondiale et cette proportion ne va cesser d'augmenter au cours des prochaines décennies, en particulier dans les Suds (ONU Habitat, 2016). « Faire en sorte que les villes et

¹ Les Objectifs du millénaire pour le développement, adoptés en 2000, n'évoquaient en effet que l'amélioration de la vie des habitants des quartiers précaires (quatrième cible de l'Objectif 7).

les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » est donc d'une importance capitale. Au regard des évolutions récentes, l'optimisme n'est cependant pas forcément de rigueur. Si les villes demeurent au plan statistique le moteur du développement par excellence², les problèmes engendrés par l'importance de l'urbanisation et son intensité ne sont plus à démontrer (RODRIGUEZ VIGNOLI, 2016). La qualité de vie des citoyens est de plus en plus affectée par la dégradation de l'environnement (notamment de l'air), par le développement des inégalités sociales et des ségrégations socio-spatiales, par l'importance de la pauvreté, l'augmentation de la violence et de l'insécurité, la vulnérabilité croissante face aux événements climatiques extrêmes qui tendent à se multiplier... Les grandes agglomérations sont certes les plus touchées, mais les villes « intermédiaires » (moins d'un million d'habitants), qui concentrent près de 60 % de la population urbaine mondiale et connaissent la plus forte croissance, sont également menacées.

La « ville durable » comme réponse à ces difficultés

De nombreuses initiatives ont surgi pour contrecarrer cette « crise urbaine » préoccupante. La « ville durable », en particulier, s'est imposée au cours des vingt dernières années comme une consigne incontournable pour guider l'action publique urbaine. Elle est désormais un horizon partagé pour l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement urbain, au Nord comme dans une proportion croissante de pays des Suds. Les contours de cette notion de durabilité urbaine restent cependant vagues, car la ville (au sens large) tout comme le développement durable ont la particularité d'englober toutes les dimensions des activités humaines.

² L'association positive entre niveaux d'urbanisation, PIB par habitant et Indice de développement humain (IDH) le démontre clairement, de même que les progrès réalisés en rapport avec les Objectifs du millénaire, d'autant plus importants que les concentrations de population étaient élevées (RODRIGUEZ VIGNOLI, 2016).

Sur un plan concret, malgré l'existence de critiques, on peut toutefois affirmer que des avancées importantes se sont produites dans les pays développés (BOISSONADE, 2015). Même s'il est difficile de généraliser, la mise en œuvre d'un développement urbain plus durable demeure en revanche très hypothétique dans les Suds, où elle se heurte à de nombreux obstacles. La persistance de taux de pauvreté très élevés, les besoins énormes en logements, infrastructures, équipements et services, l'insuffisance de ressources publiques, les impératifs du développement économique mais aussi les faiblesses d'une gouvernance urbaine multi-niveaux et multi-acteurs insuffisamment stabilisée se cumulent comme autant de freins à la concrétisation de réels progrès. Pris en étau, à divers degrés, entre les pressions exercées par la demande populaire (logement et services essentiels) et par un secteur immobilier puissant et désormais largement globalisé (dans un contexte de développement urbain de plus en plus financiarisé), les gouvernements nationaux et locaux ont bien du mal à imposer une vision du développement urbain conforme aux objectifs de durabilité, notamment dans sa dimension sociale (des villes inclusives, accessibles et ouvertes à tous).

L'Amérique latine illustre bien ces difficultés. Avec près de 80 % de population considérée comme citadine, il s'agit aujourd'hui de la région des Suds (et du monde) la plus urbanisée. La question du développement urbain durable y tient donc une place très importante (JORDAN *et al.*, 2010). Cette région affiche des avancées qui méritent d'être soulignées. Elle est toutefois dans le même temps un bon exemple des contradictions qui peuvent résulter d'une action publique urbaine certes menée en grande partie au nom de la ville durable, mais dont les impacts sont finalement assez éloignés des objectifs recherchés en la matière.

Ces difficultés de mise en œuvre des principes de la ville durable dans leur dimension intégrale s'expliquent en grande partie par le type de gouvernance urbaine qui prédomine dans la région depuis les années 1990. Malgré l'existence d'une reprise en main partielle de la question urbaine par les gouvernements locaux, le développement urbain est largement orienté et conduit par les acteurs de la promotion immobilière, et la dimension sociale de la ville durable, bien que très présente dans le discours des pouvoirs publics, n'est que peu prise en charge. Il y a là un sujet de

réflexion majeur pour la mise en œuvre de l'ODD 11 : pourra-t-on vraiment construire des villes plus durables sans une maîtrise d'ouvrage publique forte ?

Le transport collectif et la mobilité : des avancées réelles

Au cours des quinze dernières années, la ville durable a fait l'objet dans la région latino-américaine d'une forte appropriation de la part des gouvernements tant nationaux que locaux. Au-delà de la généralisation du discours sur la question et malgré la persistance d'un modèle de développement urbain résolument extensif et globalement inchangé, des progrès indéniables ont été enregistrés depuis le début des années 2000, en particulier dans le secteur de la mobilité et des transports publics intra-urbains (PAQUETTE, 2014). Dans la plupart des grandes agglomérations de la région, un début de réforme de ce secteur s'est produit, avec la mise en place de lignes de bus à haut niveau de service (de grande capacité, circulant en site propre), connues dans les pays du Sud sous le terme de BRT (*Bus Rapid Transit*). Cette nouvelle offre de transport public n'est certes pas exempte de critiques, en particulier parce que sa mise en place constitue une intervention très partielle et limitée à quelques lignes, le reste du système de transport collectif demeurant en général inchangé (à l'exception du cas de Santiago du Chili). Elle n'en marque pas moins un vrai changement, sur bien des plans. D'une part, elle représente le début d'une reprise en main par les autorités locales d'un secteur largement dérégulé et tout à fait stratégique pour la construction d'une ville plus durable. D'autre part, l'introduction de ces nouvelles lignes de transport a constitué pour les autorités locales les prémisses d'un changement d'approche important dans la façon d'appréhender la ville. Elle a été suivie, partout, par le développement d'une offre de mobilité non motorisée (pistes cyclables, services de bicyclettes en libre-service) et par une attention nouvelle portée aux espaces publics en général, comme de puissants vecteurs d'inclusion sociale dans les villes. Si, certes, beaucoup reste à faire, la réforme du transport public a été dans l'ensemble

de la région le détonateur d'un début de changement de regard sur la ville, qui va au-delà de ce secteur du transport et de la mobilité et tend progressivement à s'étendre à l'aménagement urbain en général.

Ville compacte, logements sociaux verts : les contradictions de la ville durable

L'observation d'autres domaines de l'action publique urbaine récente en Amérique latine conduit en revanche à faire preuve de plus de réserve quant aux progrès réalisés dans le sens d'une ville plus durable. C'est en particulier le cas pour deux questions : la reconquête des espaces urbains centraux au sens large et les politiques destinées à faciliter l'accès au logement pour le plus grand nombre.

La ville compacte, une consigne qui œuvre au détriment des plus modestes

Le « repeuplement », ou encore la « redensification », des aires centrales des métropoles est une problématique qui préoccupe l'ensemble des métropoles de la région, aux prises avec un processus de perte de population dans leur centre élargi, souvent depuis des décennies (DUREAU *et al.*, 2006). Si un certain nombre de grandes agglomérations ont déjà songé à mettre en place des actions pour enrayer cette tendance, seules deux capitales ont réellement engagé des programmes ambitieux en la matière : Santiago du Chili, à partir de 1992, et Mexico, dix ans plus tard (CONTRERAS, 2011 ; PAQUETTE et YESCAS, 2009). De manière explicite ou non, la ville compacte, l'un des principaux leitmotivs de la ville durable, est bien la référence de ces programmes qui prétendent dans le même temps freiner la croissance rapide des périphéries urbaines. Or, dans les deux villes, les résultats ont été globalement similaires : un boom immobilier massif s'est certes produit dans les aires centrales, mais il a été avant tout le produit de comportements spéculatifs et n'a finalement pas apporté

les résultats escomptés en matière de repeuplement durable. En outre, un renchérissement important des prix du foncier et de l'immobilier a été constaté dans les espaces concernés, signifiant rapidement la disparition des possibilités d'y construire des logements sociaux ou économiques, malgré des disponibilités foncières initialement importantes. S'il est sans doute inadapté de parler de *gentrification*, un processus d'exclusion progressif des résidents les plus modestes a bien eu lieu, ainsi qu'un glissement du peuplement vers des catégories de population plus aisées (PAQUETTE et DELAUNAY, 2009 ; CONTRERAS, 2010).

L'habitat social « vert », ou la création paradoxale d'une nouvelle forme de précarité urbaine

L'exemple des logements sociaux « verts » illustre également bien les contradictions liées à la mise en œuvre des consignes de la ville durable en Amérique latine. La production massive d'habitat social, d'abord expérimentée au Chili dans les années 1990, a été ensuite adoptée par les pays émergents de la région pour faire face au déficit de logements accumulé et à la demande très importante en la matière (PAQUETTE, 2014). Alors que la régularisation et l'amélioration des quartiers précaires (les zones d'habitation où la population est dotée de logements et de services de base insuffisants), qui demeurent un enjeu majeur, restent pour l'instant largement en marge des approches de durabilité urbaine, la construction d'habitat social est aujourd'hui un champ d'application privilégié des principes de la ville durable, les logements et les nouvelles urbanisations étant dotés d'écotechnologies performantes. Le Mexique est pionnier dans ce domaine, avec le développement, à la fin des années 2000, du concept de villes nouvelles durables d'habitat social vert, mais aussi l'initiative de la première *Nama* (*Nationally Appropriate Mitigation Action*) de logement social au monde (PAQUETTE, 2015)³. Les espaces

³ Les « mesures d'atténuation appropriées au niveau national » (Mann en français) sont un nouvel instrument issu des négociations internationales sur les changements climatiques durant la seconde moitié des années 2000 afin d'encourager les pays en développement à entreprendre des stratégies, des politiques et programmes qui favorisent le développement durable et les réductions de gaz à effet de serre. Les *Nama*, qui sont des interventions volontaires, offrent à

urbanisés qui voient ainsi le jour sont cependant bien loin d'être de la « ville durable », car ils se situent en très lointaine périphérie, à l'écart des centralités urbaines et des zones d'emploi, ce qui oblige les habitants à effectuer quotidiennement des déplacements longs, coûteux et pénibles – et sources d'émissions très importantes (PAQUETTE et NEGRETE, 2013). Au final, c'est bien une nouvelle forme de précarité urbaine qui a été créée, celle de ces habitants que l'on a baptisés au Chili les « *con techo* » (RODRIGUEZ et SUGRANYES, 2005), ces ménages qui certes disposent d'un toit, mais souffrent de toute une série de carences qui les rendent particulièrement vulnérables. Au Mexique, un grand nombre de logements situés dans les lotissements géants d'habitat social construits récemment et pourtant labellisés « durables » sont déjà tout simplement abandonnés par leurs habitants (OECD, 2015).

Le volet social, grand oublié dans la mise en œuvre de la ville durable

Ces deux exemples montrent bien la difficulté qui existe aujourd'hui en Amérique latine, dans un contexte de gouvernance urbaine néolibérale prononcée, à produire de la ville durable sans négliger la dimension sociale. La ville « verte » et « intelligente » tend à prospérer sans trop de difficultés : elle représente de nouvelles opportunités économiques et, en ce sens, elle contribue à l'une des dimensions très importantes du développement durable. La ville inclusive demeure en revanche un discours essentiellement incantatoire. Le constat vaut sans doute bien au-delà de la région latino-américaine et il s'applique y compris au Nord, même si c'est de façon moindre. L'insistance sur les enjeux sociaux

ces pays des opportunités d'accès à un soutien international financier, technologique et de renforcement des capacités. Elles doivent être mesurables, notifiables et vérifiables afin d'assurer la transparence des résultats. De nombreux pays en développement ont commencé à relever le défi de la réduction des émissions par l'élaboration et l'application de mesures de ce type, dans des domaines aussi variés que l'agriculture, l'énergie, le logement...

dans la formulation de l'ODD 11 – qui évoque des villes et des établissements humains non seulement durables, mais également « ouverts à tous » – ainsi que dans le Nouvel Agenda urbain adopté à l'issue d'Habitat III (la troisième conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable qui s'est tenue en octobre 2016 à Quito) n'est sans doute pas sans lien avec ce constat d'impuissance. Quant à l'essor récent d'une notion telle que le « droit à la ville », portée fortement par la société civile latino-américaine, il peut sans doute être lu comme une réaction face à cette tendance à produire de la ville (désormais labellisée durable) aux dépens des plus modestes, ou tout au moins sans garantir leur pleine inclusion.

Les travers de la ville durable observés en Amérique latine sont instructifs pour l'ensemble des Suds, où les approches de durabilité urbaine se développent très rapidement. Ils sont sans aucun doute indissociables du type de gouvernance urbaine néolibérale qui prédomine depuis les années 1990, et que les deux politiques évoquées précédemment illustrent bien. Celles-ci ont en commun de se reposer sur les acteurs de la promotion immobilière pour répondre à des enjeux urbains et d'habitat majeurs, sans que les autorités, locales ou nationales, n'aient fixé un cadre permettant de garantir, dans un cas, que la redensification ne soit pas excluante, et dans l'autre, que la production de logements se fasse dans des contextes urbains viables pour les habitants (PAQUETTE et YESCAS, 2009). Or, si la mobilisation du secteur privé est bien sûr nécessaire pour produire de la ville durable, l'existence d'une « maîtrise d'ouvrage » publique claire et forte, capable de garantir l'intérêt général et en particulier celui des ménages les plus vulnérables, est une condition indispensable pour assurer la prise en compte de la dimension sociale. La question de la construction ou de la consolidation d'une gouvernance urbaine de cette nature est malheureusement absente tant de la formulation de l'ODD 11 que du Nouvel Agenda urbain 2015-2030 adopté à Quito. On insiste certes beaucoup sur l'importance de la mise en œuvre d'une gouvernance urbaine multi-acteurs et multi-niveaux, à laquelle les gouvernements locaux doivent désormais prendre pleinement part. Mais on n'évoque pas du tout la question qui est sans doute la plus essentielle : celle de la place de ces derniers au sein du concert des acteurs et du rôle de protagoniste qui doit être le leur

pour mettre en œuvre la ville durable. Il s'agit pourtant certainement de l'un des chantiers prioritaires pour commencer à concrétiser l'ODD 11.

Références bibliographiques

BOISSONADE J., 2015 – *La ville durable controversée. Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*. Paris, Éditions Petra, 487 p.

CONTRERAS Y., 2010 – ¿Puede convivir un espacio residencial central con el locus de especulación inmobiliaria? *Scripta Nova*. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-89.html>

CONTRERAS Y., 2011 – La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago : Nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos. *EURE* (Santiago), 37 (112) : 89-113.

DUREAU F., GOUSET V., MESCLIER E., 2006 – *Géographie de l'Amérique latine*. Presses Universitaires de Rennes, 376 p.

JORDÁN R., REHNER R., SAMANIEGO J. L., 2010 – *Regional panorama Latin America. Megacities and sustainability*. Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), 203 p.

OECD, 2015 – *OECD Territorial Reviews: Valle de México, Mexico*. Paris, OECD.

ONU HABITAT, 2016 – *Urbanization and Development. Emerging futures. World Cities Report*. Nairobi, 262 p.

PAQUETTE C., 2014 – « Les politiques d'investissement urbain ». In : *Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques socio-économiques et politiques publiques*, AFD, coll. À savoir : 185-211.

PAQUETTE, C., 2015 – La production massive d'habitat social au Mexique : une politique du logement désormais mise en question. *Revue des Hautes Terres*, numéro spécial « Repenser l'habitat sous les tropiques », 5 (1-2).

PAQUETTE C., DELAUNAY D., 2009 – Movilidad residencial y política de redensificación: el área central de la Ciudad de México. *Eure*, Vol. XXXV, n° 105 : 95-112.

PAQUETTE C., NEGRETE M. E., 2013 – Transport collectif, développement urbain et inclusion sociale à Mexico. Le rôle et les limites du transport public concédé. *Géotransports*, numéro double, 1-2.

PAQUETTE C., YESCAS M., 2009 – Producción masiva de vivienda en la Ciudad de México. Dos políticas en debate. *Centro H*, 3 : 15-26.

RODRIGUEZ VIGNOLI J., 2016 – « Urbanización, Ciudades y migración en el siglo XXI: continuidad y cambio en América Latina ». In Negrete M.E (coord.) : *Urbanización y política urbana en Iberoamérica: experiencias, análisis y reflexiones*, Mexico, El Colegio de México/Centro de Estudios Demográfico, Urbanos y Ambientales, 401 p.

RODRÍGUEZ A., SUGRANYES A., 2005 – *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago du Chili, Editions SUR, 265 p.

Partie 3

De nouveaux
modèles pour
une économie
équitable
et durable

Une croissance durable et inclusive, c'est un peu comme une orange bleue... La juxtaposition de termes qui ne vont pas bien ensemble. Depuis les années 1970, les feux ne cessent de clignoter : la croissance économique, au cœur du modèle de développement capitaliste depuis plus de deux siècles, conduit l'humanité à sa perte : non seulement elle engendre un épuisement des ressources naturelles, comme le montre Gaël Giraud (chap. 11) dans le cas des ressources fossiles, mais en outre elle perturbe les grands cycles (eau, carbone, azote, phosphore), comme le soulignent Alexis Bonnel et Stéphanie Leyronas (chap. 16) ; elle crée des emplois précaires et de l'inactivité, comme le mentionne Xavier Oudin (chap. 12) ; et elle creuse les inégalités, comme l'expliquent Sandrine Mesplé-Somps et Anne-Sophie Robilliard (chap. 14), avec bien sûr une palette de nuances qui reflètent la diversité des situations et la difficulté des mesures... Des inégalités qui, si elles restent difficiles à apprécier globalement, n'en sont pas moins des freins au « ruissellement » de la croissance et à la croissance future ; des inégalités qui sont plus largement, comme insiste Marie Duru-Bellat (chap. 15), un obstacle à la cohésion sociale, à la paix et à la protection de l'environnement, et donc à la durabilité, posant un problème d'ordre « éthique, économique, social ou écologique ». Le tableau est sombre... Aujourd'hui, la croissance économique exclut et détruit les conditions de sa pérennité.

L'Agenda du développement durable s'attaque à ce défi, avec l'ODD 7 (« Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable »), l'ODD 8 (« Promouvoir une croissance économique durable et partagée, l'emploi et le travail décent pour tous »), l'ODD 9 (« Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation »), l'ODD 10 (« Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre ») et l'ODD 12 (« Établir des modes de consommation et de production durables »). Juxtaposés, ces ODD constituent un programme transformatif sur la voie de nouveaux modèles économiques. Ils mettent enfin, comme l'explique Xavier Oudin, l'emploi au cœur du programme. Ils posent la question de l'industrialisation, qui a joué un rôle majeur dans le

développement de nombre d'économies émergentes mais reste encore, comme le montre Patrick-Jean Gilabert (chap. 13), une promesse en Afrique. Ils montrent surtout combien la qualité de la croissance devra être au cœur des préoccupations, pour que la croissance d'aujourd'hui n'hypothèque pas le développement de demain. Pour Stéphane Richard, le secteur privé a évidemment son rôle à jouer. Une entreprise comme Orange doit accompagner les évolutions du numérique au Sud de manière responsable, au service de l'accélération du développement humain (texte « Focus »). La prise en compte des inégalités est sans aucun doute une priorité, pour ses multiples impacts sur la propension d'une économie à réduire la pauvreté et à intégrer les populations (S. Mesplé Soms et A.-S. Robillard), à générer de la cohésion sociale et une préservation du cadre de vie (M. Duru-Bellat). La prise en compte de la planète est l'autre priorité : sans sa protection, nul développement durable n'est envisageable (G. Giraud ou A. Bonnel et S. Leyronas).

La qualité de la croissance économique est notre grand défi. Mais, en pratique, ces différents ODD qui la sous-tendent sont-ils conciliables entre eux et avec l'ensemble de l'Agenda ? Sont-ils compatibles, comme s'interrogent X. Oudin ou G. Giraud ? L'ODD 8 par exemple, qui invite à promouvoir une croissance soutenue, ne pose pas vraiment la question de sa conciliation avec la protection des ressources, peu abordée en tant que telle dans l'Agenda. Cette question est pourtant centrale, comme le rappelle G. Giraud en citant les chiffres d'élasticité du PIB à la croissance d'énergie primaire et les deux premières lois de la thermodynamique, tout en déplorant que « moins du quart des indicateurs censés piloter les ODD dépendent de la manière dont nous allons piloter les ressources ».

Alors comment cet Agenda, traversé par des tensions internes, des questionnements et des contradictions, peut-il nous aider à inventer des modèles de développement fondés sur la compatibilité de la prospérité économique et du respect des hommes et des territoires ?

Personne ne le sait... L'Objectif 12 a été « livré sans mode d'emploi », déplorent A. Bonnel et S. Leyronas.

Personne ne le sait, mais il faut pourtant agir, au plus vite, car, comme le mentionnent les deux auteurs, l'absence d'ajus-

tements *ex ante* peut entraîner des évolutions brutales, voire irréversibles.

Une chose est sûre, nous préviennent-ils, optimiser l'efficacité de la production de biens et services comme celle des usages ne sera pas suffisant. Une évolution plus fondamentale de nos modes de vie est nécessaire.

Alors, par où commencer, et où chercher ? L'occasion nous est donnée par la perspective d'une raréfaction des ressources fossiles et, plus largement, par l'impératif climatique : il exige, nous dit G. Giraud, une modification fondamentale du bouquet énergétique de la planète que seul le recours à la loi et aux quotas permettra... Condition nécessaire, mais non suffisante. Le vrai changement de modèle naîtra d'une « conscientisation » de la communauté internationale et de l'humanité tout entière ; d'une participation accrue des communautés locales ou traditionnelles aux processus de décision ; d'un renforcement de la démocratie... Car il faudra, pour s'accorder sur des priorités, faire des choix à l'échelle de l'humanité, en tenant compte de sensibilités et de priorités ancrées dans des cultures et des visions du monde très éloignées.

Une voie pourrait consister, comme nous y invitent A. Bonnel et S. Leyronas, à chercher des solutions dans la théorie des communs, où acteurs et citoyens se réapproprient les enjeux sur leur territoire. Au-delà, les auteurs nous invitent à avancer sur la voie de nouvelles utopies collectives, génératrices de nouveaux projets de société.

Pour cela, il faudra, bien sûr, poursuivre et amplifier les recherches : d'abord dans chacun des ODD présentés dans cette partie, et S. Mesplé-Somps et A.-S. Robilliard insistent notamment sur la nécessité de mieux mesurer la pauvreté et les inégalités, et de poursuivre les investigations sur l'analyse des causalités ; mais aussi au niveau de l'Agenda global et de l'articulation des Objectifs qui le composent : G. Giraud met à juste titre l'accent sur le rôle essentiel de la recherche pour parvenir à concilier les Objectifs de l'Agenda et, plus largement, pour construire collectivement un futur durable.

Sarah MARNIESSE

L'accès de tous à l'énergie est-il un Objectif *durable* ? (ODD 7)

Gaël GIRAUD

ODD 7 : « Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable »

Que l'accès universel à l'énergie soit érigé en Objectif de développement durable à l'horizon 2030¹ est le signe d'une prise de conscience, encore trop lente, de la gravité de cette question. Elle prolonge l'initiative « Énergie durable pour tous » lancée par Ban Ki-moon et dont le Secrétaire général des Nations unies s'est fait particulièrement l'écho à l'occasion du sommet sur les « énergies d'avenir » d'Abu Dhabi, le 18 janvier 2016. Alors qu'il y a peu, l'énergie était encore considérée comme subalterne aux grandes questions, apparemment plus sérieuses, de la macro-économie financière globalisée (BLANCHARD et RIGGI, 2009), désormais le renchérissement programmé des ressources énergétiques non renouvelables devient un sujet de préoccupation partagé par l'ensemble de la « communauté internationale »². C'est dans ce contexte que,

¹ *Transformer notre monde*. Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 25 sept. 2015, A/RES/70/1.

² Cf. les communiqués de presse de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), fin 2016. Par *communauté internationale*, on entend ici, non pas un corps constitué de décideurs publics et privés, organisés, e.g., par le droit international du type onusien – cette « communauté »-là, comme l'a rappelé récemment Hubert

réunie à New York en septembre 2015, la communauté onusienne s'est fixé à elle-même comme objectif d'assurer « l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable » en 2030. En effet, une personne sur cinq sur Terre n'a pas accès à l'électricité moderne aujourd'hui, tandis que 3 milliards de personnes dépendent du bois, du charbon ou des déchets animaux pour la cuisson et le chauffage. Pour y avoir moi-même assisté dans le petit village de Balimba, dans le sud du Tchad, à la fin des années 1990, je peux témoigner que l'accès d'une population à l'électricité constitue un bouleversement anthropologique d'une ampleur telle que, en comparaison, les récentes « révolutions » des techniques de l'information sont d'une portée mineure : la « fée électricité » rend possible, en effet, l'éclairage nocturne grâce auquel les enfants pourront étudier, la permanence d'un moulin qui n'est plus tributaire des approvisionnements en pétrole et sans lequel les femmes sont condamnées à la corvée de piler le mil et le manioc à la main (3 heures par jour), la possibilité de conserver la nourriture dans un réfrigérateur, la construction d'une salle d'opération chirurgicale digne de ce nom dans la région, sans compter la diffusion de la télévision... Il ne fait donc pas l'ombre d'un doute que la visée de l'Objectif 7 est à la fois souhaitable et décisive. Mais les bonnes intentions dont il est l'expression ne peuvent occulter la question : une telle ambition est-elle réalisable au sein de l'Agenda 2030, et si oui, à quelles conditions ?

Énergie, croissance et climat : comment les concilier ?

La prise de conscience du fait que les limites des réserves fossiles accessibles à l'humanité pourraient être atteintes dans un avenir plus ou moins proche ne date pas d'hier. Dès 1867, Karl Jevons (davantage connu, chez les économistes, pour avoir contribué à la « révolution marginaliste » de la décennie suivante) publiait un ouvrage inquiet sur l'avenir de l'extraction de charbon (JEVONS,

Védrine, n'existe pas (cf. *Le Monde au défi*, Fayard, 2016) –, mais plutôt l'utopie d'une communauté à venir, que les dérèglements écologiques pourraient justement contribuer à faire émerger.

1865). Et, plus généralement, la perspective ricardienne fonde l'essentiel de son analyse sur l'idée que les rendements de la terre iront décroissant. Il en va de même, *mutatis mutandis*, pour l'ensemble des ressources non renouvelables que nous extrayons du sous-sol (BARDI, 2015 ; BIHOUIX, 2014). Ainsi le pic mondial de pétrole extrait avec les techniques conventionnelles a-t-il été atteint dès 2006, situé autour de 87 millions de barils/jour³. Cela ne veut évidemment pas dire qu'il n'y a plus d'or noir dans le sous-sol terrestre, mais que, désormais, le débit d'huile arraché à la croûte terrestre ne pourra plus croître, du moins avec les techniques utilisées jusqu'au début de ce siècle. La question qui est actuellement en débat, entre ingénieurs du pétrole, est de savoir quand le pic du pétrole incluant les techniques non conventionnelles de fracturation hydraulique de la roche mère pourrait être atteint à l'échelle planétaire : quelque part entre 2020 et 2060 ? L'explosion récente des capex (des coûts en capital) de l'industrie pétrolière⁴ signale le rapprochement de ce second pic, vraisemblablement définitif. De même, la baisse continue de l'EROI (le rendement énergétique de l'investissement en énergie) associé à l'or noir est une autre manière de mesurer la raréfaction progressive de ce dernier (FIZAINE et COURT, 2015). Il est d'ailleurs vraisemblable – même si nous manquons encore de données et d'analyses pour étayer complètement cette assertion – que le fléchissement de la croissance mondiale à partir des années 1980 soit en partie dû à l'inflexion de la productivité des puits de pétrole à l'échelle planétaire. En tout état de cause, il ne peut pas s'expliquer par la dynamique des prix de l'énergie, puisque le contre-choc pétrolier de 1985 efface quasiment les deux « chocs » des années 1970, au moins jusqu'au milieu de la décennie 2000. Qui plus est, et contrairement à ce qu'affirme la vulgate du modèle de Hotelling, le prix des différentes énergies ne peut aucunement être considéré comme un indicateur fiable de la disponibilité géologique de la ressource, tant il est soumis à des mouvements indépendants de l'ajustement entre l'offre et la demande de pétrole.

³ L'AIE le reconnaît dans le *World Energy Outlook* de 2010. Aujourd'hui, elle estime le pic de production du schiste nord-américain à 2020.

⁴ Les huiles de schiste des États-Unis, les pétroles lourds (bitumineux) du Canada et le brut des gisements *offshore* ultra-profonds du Brésil sont les pétroles les plus chers à produire.

Bien sûr, il reste encore beaucoup de charbon dans le sous-sol terrestre, lequel peut être converti en pétrole notamment *via* le procédé Fisher-Tropsch, connu depuis la Seconde Guerre mondiale. Mais croire que le *coal-to-liquid* permettra de crever durablement le plafond du pic d'or noir, c'est courir le risque de négliger deux facteurs fondamentaux :

– *primo*, le charbon est inégalement réparti sur la planète, compliqué à déplacer et sa liquéfaction est onéreuse. La géopolitique du charbon n'autorise guère à imaginer qu'il puisse durablement résoudre la raréfaction programmée du pétrole⁵ ;

– *secundo*, l'impératif climatique (notamment l'ODD 13⁶) *interdit*, de toutes les manières, le recours au charbon – la plus polluante des énergies fossiles – et exige une modification radicale du bouquet énergétique de la planète. En effet, la dissipation humaine d'énergie est responsable d'environ 60 % des émissions de gaz à effet de serre et 80 % de l'énergie primaire consommée au niveau mondial est encore d'origine fossile à ce jour. À ce sujet, il n'est pas inutile de rappeler que l'objectif de limitation « *well below* + 2 °C » de l'augmentation de température moyenne à la surface de la planète, adopté par les Nations unies lors de l'accord du Bourget en décembre 2015, est (à juste titre) extrêmement exigeant : les contributions nationales remises par les États-membres au président de la COP 21, M. Laurent Fabius, ne suffisent très probablement pas à atteindre pareil objectif. Au niveau mondial, la tarification carbone nécessaire pour y parvenir est très élevée (de l'ordre de 300 \$ la tonne en 2040 ; GIRAUD *et al.*, 2017) comparée aux quelques euros contre lesquels elle s'échange aujourd'hui sur le marché européen. L'ouverture du marché des droits à polluer depuis 2005 a d'ailleurs démontré son inefficacité en Europe et, compte tenu du caractère fictionnel des vertus supposées d'un marché décentralisé (KEEN, 2013), ne peut guère constituer un outil efficace de politique publique. Du moins est-ce l'une des conclusions majeures du rapport rendu public au printemps 2017

⁵ Sans compter que les propriétés « statiques » du charbon ne sont pas étrangères au succès des conquêtes sociales depuis la seconde moitié du XIX^e siècle ; cf. Timothy Mitchell, *Carbon democracy. Le pouvoir politique à l'ère du pétrole*, La Découverte, 2013.

⁶ « Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions ».

par la commission Stern-Stiglitz, lancée à la fois par la ministre Ségolène Royal et la Banque mondiale à l'occasion de la COP 22 de Marrakech, en 2016. Dès lors, le recours à la loi et à des quotas semble indispensable en complément de la mise en place de taxes carbone.

Par ailleurs, quand bien même le pic du pétrole toutes techniques confondues serait atteint dans la prochaine décennie, cela ne suffira pas, malheureusement, à nous contraindre à la sagesse en matière d'émission de gaz à effet de serre : déstocker le pétrole encore disponible *via* les méthodes d'extraction non conventionnelles (*a fortiori* liquéfier le charbon) conduira la planète bien au-delà des + 2 °C⁷. C'est donc à l'humanité d'apprendre *volens nolens* la sobriété énergétique. Or, dans la mesure où nous sommes encore aujourd'hui incapables de faire l'expérience d'une croissance du PIB sans augmentation correspondante de la dissipation d'énergie, une telle limitation des flux d'extraction, voulue ou subie, promet de rendre très problématique la poursuite de la « croissance » dont presque tous les pays continuent de faire l'objectif indiscuté de toute politique publique. En effet, dans la plupart des pays de l'OCDE, l'élasticité du PIB à la consommation d'énergie primaire est probablement supérieure à 60 %, contrairement à l'opinion répandue selon laquelle elle plafonnerait en dessous de 10 % (GIRAUD et KAHRAMAN, 2014). Quant à un découplage absolu et de longue durée entre la croissance du PIB et la consommation d'énergie primaire, il est rigoureusement impossible, sauf à modifier artificiellement le mode d'élaboration statistique du PIB⁸. Il est vrai que le PIB ou le revenu national sont eux-mêmes des construits statistiques : ainsi, en 2015, le PIB mondial nominal a-t-il chuté de - 5,9 % tandis que le PIB « réel » croissait de + 3 % environ. La raison de cet écart ? L'appréciation du dollar américain (qui réduit d'autant la contribution au PIB nominal des devises plus faibles comme la roupie indienne ou le yuan chinois) et le mode de calcul en parité de pouvoir d'achat

⁷ Selon l'AIE, les réserves « prouvées » restantes de pétrole, gaz et charbon représentent un potentiel d'émissions de l'ordre de 2 900 GtCO₂, dont plus de 1 000 GtCO₂ pour les seuls pétrole et gaz. Or l'impératif des 2 °C nous interdit d'émettre plus de 1200 Gt CO₂ d'ici à 2050.

⁸ L'OCDE a pu être tentée, en 2014, de suggérer une telle procédure, en incluant notamment la prostitution dans le calcul du PIB – avant d'y renoncer.

du PIB « réel », qui efface cette appréciation. Quoi qu'il en soit, les deux premières lois de la thermodynamique suggèrent qu'il est physiquement impossible de produire ou de consommer quoi que ce soit sur Terre sans une dissipation énergétique correspondante. En outre, sans une bifurcation rapide de nos sociétés vers des modes de production et de consommation beaucoup moins carbonés, voire sans une trajectoire volontariste qui convergerait vers l'annulation pure et simple des émissions nettes de CO₂ autour de 2070 à l'échelle planétaire, nos enfants feront vraisemblablement l'expérience d'un monde au-delà des + 2 °C⁹. Compte tenu de la non-linéarité du réchauffement et de l'incertitude qui continue de peser sur la sensibilité du climat à l'augmentation de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère¹⁰, un tel dépassement peut nous conduire en quelques décennies à + 6 °C, ce qui signifierait tout simplement l'avènement d'un monde hostile à la survie de l'humanité.

Les contraintes géologiques qui pèsent sur l'approvisionnement en énergie fossile et, surtout, l'impératif climatique obligent donc la « communauté internationale » à choisir : les revenus de tous ne pourront pas croître indéfiniment. Une poursuite de la croissance telle qu'elle a été entendue jusqu'à ce jour impliquerait en particulier un doublement des revenus de l'économie mondiale d'ici une génération, compte tenu en particulier de la poussée démographique en Afrique subsaharienne. Un tel doublement n'aura vraisemblablement pas lieu. Soit parce que nous aurons la sagesse d'y renoncer afin de préserver le climat et les écosystèmes de l'unique planète sur laquelle nous vivons, soit parce que les contraintes d'extraction jointes aux dégradations infligées par un dérèglement climatique déjà fortement entamé empêcheront l'économie mondiale d'y parvenir. L'érosion des sols, la destruction des littoraux par la montée des eaux, la fonte des glaciers de l'Himalaya et des Andes, la réduction des ressources aquifères souterraines surexploitées sont des réalités largement irréversibles avec

⁹ Cf. GIRAUD *et al.* (2017). L'annulation des émissions nettes serait envisageable avec le maintien d'un flux positif d'émissions brutes si des techniques de séquestration du carbone pouvaient être mises en place de manière systématique dans les décennies qui viennent.

¹⁰ Cette sensibilité est estimée par la communauté des climatologues se situer entre 1 et 6, avec une moyenne à 2,9 et une fourchette vraisemblable entre 1,5 et 4,5.

lesquelles l'humanité devra désormais composer (BROWN, 2007). Or l'Objectif 8 entend *promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous*. À l'évidence, il ne sera pas possible de concilier les Objectifs 7, 8 et 13 sans abandonner le modèle extractiviste que nous a légué la révolution industrielle ni inventer un nouveau mode de prospérité économique. La question de savoir si ce dernier s'accompagnera d'une croissance durable du PIB, même pour les pays les moins avancés, reste ouverte, sachant que, dans tous les cas de figure, l'Objectif 13 est très probablement incompatible avec la poursuite d'une croissance du PIB *pour tous*. C'est à cet endroit que le pic du pétrole dans les prochaines décennies, bien qu'il ne suffise pas à nous *contraindre* à la sobriété, peut nous aider à adopter un style de production et de consommation qui ne dépende pas de la croissance de notre dissipation d'énergie fossile, en particulier pour ce qui concerne le transport.

Le « développement durable » est-il durable ?

« Verdir » notre consommation d'énergie ne nécessite pas, à première vue, de prouesses techniques hors de notre portée : nous savons aussi bien construire un réseau centralisé d'électricité, comme celui qui fut élaboré en France au début du xx^e siècle, que mettre en place des sources électriques entièrement décentralisées, à l'instar de l'éclairage public alimenté par du photovoltaïque local à Nzérékoré, en Guinée forestière. La vraie difficulté se trouve dans la simultanéité des deux qualifications – *durable* et *à coût abordable* – que les Nations unies ont ajoutées à l'objectif proprement dit d'un accès universel à l'énergie.

Or la soutenabilité écologique de l'Objectif 7 est pour le moins problématique. Une manière d'en prendre conscience a été proposée par Mathis Wackernagel (WACKERNAGEL *et al.*, 2016). La Bertelsmann Stiftung et le Sustainable Development Solutions Network (SDSN) ont proposé un indice de performance des ODD (SACHS *et al.*, 2016) destiné à permettre de mesurer les progrès des nations vers l'Agenda 2030. À coup sûr, cet indicateur peut

et doit être discuté, de même que l'ambition elle-même de quantifier le développement durable. Au moins cet indicateur a-t-il le mérite d'exister et de permettre d'engager un débat. Or, ce que montre l'analyse des « performances » des nations, mesurées à l'aune de cet indicateur, c'est que plus un pays est « développé » (en ce sens), plus son empreinte écologique est élevée. De nouveau, on peut (et l'on doit) discuter de la pertinence du concept d'empreinte écologique (VAN DEN BERGH et GRAZI, 2012). Mais là encore, si imparfaite soit-elle, la mesure de la pression anthropique sur les écosystèmes terrestres que propose le concept d'empreinte écologique a la vertu suivante : elle permet à tout le moins de rendre compte de la possibilité d'un dépassement des limites physiques de la planète que les instruments de mesure habituels des économistes sont impuissants à détecter. La difficulté associée à ce concept provient du fait qu'il est possible de dépasser de telles limites sans qu'une société ne s'en rende compte immédiatement. C'est bien là le drame des civilisations disparues, dont Jared Diamond a montré qu'elles avaient toutes, d'une manière ou d'une autre, franchi un seuil irréversible (souvent lié à l'excès de déforestation) sans en subir immédiatement les effets (DIAMOND, 2006). Ainsi, lorsque la société pascuane a amorcé un rythme de déforestation supérieur à la vitesse de régénération de la forêt, elle n'a tout d'abord perçu aucune conséquence catastrophique d'une telle erreur. Et ce n'est sans doute que quelques décennies plus tard que les habitants de l'île de Pâques ont constaté l'effondrement du biotope qui avait assuré leur survie jusqu'alors. Peut-être même n'ont-ils jamais vraiment pris conscience de leur responsabilité dans leur propre malheur, de même que peu nombreux sont les observateurs qui comprennent le lien étroit entre la raréfaction de la ressource en eau potable au Proche-Orient et la guerre civile en Syrie¹¹. Par analogie avec notre expérience quotidienne de la gravitation, ce phénomène est à rapprocher du « moment du coyote » : cet instant critique où le personnage d'un dessin animé, emporté dans sa course, s'élance dans le vide, et s'aperçoit – trop tard – qu'il a quitté le sol et que tout retour en arrière est impossible, *avant* de chuter pour de bon. C'est ce

¹¹ La sécheresse qui a sévi en Syrie entre 2007 et 2010 et la mauvaise gestion de l'eau par le gouvernement El Assad ont joué un rôle majeur dans l'éclatement de la guerre civile.

suspens dans le vide, qui précède l'effondrement effectif, que permet d'appréhender l'empreinte écologique. D'après cet indicateur, les civilisations humaines ont déjà franchi les limites de la capacité de charge de la planète depuis plusieurs décennies, et la poursuite d'un mode de vie occidental étendu à l'ensemble de la population humaine nécessiterait les services écologiques d'au moins trois planètes Terre.

La plus ou moins grande proximité des nations à l'achèvement de l'Agenda onusien 2030 s'accompagne, aujourd'hui, d'une pression anthropique insoutenable, comme l'ont montré WACKERNAGEL *et al.* (2016). Ces auteurs comparent en effet un indice du développement humain (établi à partir des critères de quantification des ODD introduits par l'équipe de Jeffrey Sachs mentionnée plus haut) avec l'empreinte écologique du pays concerné. La capacité de charge moyenne (pays par pays) de la planète en 2012 correspond à une empreinte globale égale à 2. Elle est inférieure à la capacité biologique de la planète en 1961, ce qui ne doit pas surprendre : depuis plusieurs décennies, nous dépassons les limites de ce que nos écosystèmes peuvent fournir de manière reproductible, ce qui accélère la dégradation des écosystèmes et contribue à les rendre encore moins capables de « supporter » l'activité humaine. Un développement humain véritablement « durable », d'après ces auteurs, devrait conjuguer un IDH supérieur à 8 et une empreinte inférieure à 2, la capacité de charge de la planète. Or aucun pays ne satisfait simultanément à ces deux critères. Et tous les pays qui peuvent s'enorgueillir aujourd'hui d'un IDH élevé ont aussi une empreinte écologique supérieure à la limite tolérable.

Répondre que la prétention de réaliser simultanément l'ensemble des ODD est exorbitante (de sorte que nous pourrions nous contenter d'œuvrer, par exemple, à l'ODD 7 et uniquement pour un nombre restreint de pays) reviendrait à nier une autre prise de conscience forte qui caractérise la décision onusienne de septembre 2015 : celle du caractère systémique des 17 Objectifs. Aux yeux des Nations unies, ils ne sont ni sécables, ni interchangeables et s'imposent de manière universelle au Nord comme au Sud. De sorte que, si nous voulons remplir l'ODD 7, il conviendra bel et bien de tenter de satisfaire à l'ensemble de l'Agenda 2030. Ce caractère systémique est, pour partie, une évidence. Ainsi l'accès à l'électricité est-il, on l'a dit, une condition *sine qua non* pour

l'éducation des enfants, et donc pour la réalisation de l'ODD 4 (qui exige l'accès à une éducation de qualité pour tous). De même, il faut le plus souvent une quantité significative d'énergie pour garantir un accès à l'eau potable aux populations résidant dans des zones (de plus en plus nombreuses) où celui-ci n'est pas garanti, de sorte que l'Objectif 6 (consacré à l'eau et l'assainissement) est étroitement associé à l'Objectif 7. De même, Matheus Grasselli et moi-même avons montré que, sur le long terme, l'accroissement des inégalités de revenus et de patrimoine s'accompagne nécessairement d'une moindre croissance, voire d'une décroissance du revenu national (GIRAUD et GRASSELLI, 2017). Ce qui implique que l'ODD 8, dédié à la croissance économique, est inséparable de l'Objectif 10, qui porte sur la réduction des inégalités.

Si, à présent, la hausse de cet indice représentant les ODD ne peut s'obtenir qu'au prix du dépassement des limites d'absorption par la planète des dégâts environnementaux provoqués par nos activités, alors cela veut dire que certains de ces ODD ne sont pas « durables » : quand bien même la « communauté internationale » parviendrait à les mettre en œuvre, ce serait immanquablement au prix d'un dépassement des limites écosystémiques qui se traduirait nécessairement, tôt ou tard, par un « rattrapage » physique susceptible de ruiner l'ensemble de ce généreux programme. Que des pans entiers de l'économie mondiale puissent littéralement s'effondrer dans le demi-siècle qui vient ne doit pas surprendre : dès 1972, l'équipe de Meadows, au MIT, avait anticipé une telle possibilité. La mise à l'épreuve des *scenarii* de *Limits to growth* par le physicien australien Graham Turner en 2008 a montré que, hélas, les seules trajectoires compatibles avec le modèle World3 de Meadows et avec l'historique des trente dernières années sont celles qui conduisent à un effondrement dû soit à l'épuisement des ressources, soit à la saturation des puits d'absorption de notre pollution (MEADOWS *et al.*, 2012 ; TURNER, 2014). Les simulations menées à l'AFD en tenant compte du dérèglement climatique (absent de l'analyse de Meadows) n'ont pu que confirmer ce sombre diagnostic (GIRAUD *et al.*, 2017).

Or les Objectifs 14 et 15 sont explicitement dédiés à la préservation des écosystèmes marins et terrestres. L'ODD 15, en particulier, entend « préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts,

lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité ». Ce qui précède suggère qu'une telle ambition – par ailleurs indispensable – pourrait entrer en contradiction avec l'ODD 7 (et plusieurs autres). Plus généralement, l'examen des ODD révèle que la question de l'approvisionnement en ressources naturelles (tant l'eau que l'énergie, la nourriture ou les ressources minières) occupe une place mineure dans la logique des Objectifs. Un seul des trois indicateurs de l'Objectif 6 (eau et assainissement) porte sur la sécurisation de l'eau potable ; les deux autres sont formulés *comme si* la question de la raréfaction de l'accès à l'eau potable ne se posait pas. Il en va de même, dans le domaine de l'énergie, pour 2 indicateurs sur 4 à propos de l'Objectif 7. L'Objectif 11 (villes et communautés durables) ignore carrément le sujet, tout comme l'Objectif 12, pourtant dédié à la « consommation responsable ». Un seul des deux indicateurs de l'Objectif 13 (climat) porte sur la modération de notre usage des ressources naturelles (en vue, à juste titre, de réduire nos émissions de gaz à effet de serre). Et même les Objectifs 14 et 15 demeurent ambigus : 3 indicateurs sur 5 pour le premier, 1 sur 2 pour le second tiennent compte explicitement de l'épuisement des ressources. Au total, c'est moins du quart des indicateurs supposés permettre de piloter les ODD qui dépendent de la manière dont nous allons préserver – ou achever de détruire – les ressources planétaires. Pourtant, la chute de densité des gisements de cuivre encore accessibles aujourd'hui (elle est passée de 5 % il y a quelques décennies à 1 % aujourd'hui), par exemple, augure mal du succès de nos efforts pour décarboner l'énergie que nous consommons : les infrastructures nécessaires aux énergies renouvelables sont en effet beaucoup plus consommatrices de cuivre, en moyenne, que celles qui permettent d'extraire des énergies fossiles. Et le pic du cuivre pourrait être atteint dès la seconde moitié de ce siècle (VIDAL *et al.*, à paraître).

La négligence du rôle des ressources naturelles dans la réalisation du « développement humain » n'en est que plus surprenante. Elle rejoint en partie le point aveugle d'une majorité de travaux issus des milieux universitaires en économie. Le « développement durable » et *a fortiori* la question de la sécurité d'approvisionnement en ressources vitales sont quasiment absents des articles de recherche des dix « meilleures revues académiques » (le *top ten*)

en économie. Ils n'apparaissent que dans des revues tenues pour subalternes et, le plus souvent, sectorielles. De même, un étudiant en économie et en gestion peut, encore aujourd'hui, accomplir l'ensemble de sa formation supérieure sans jamais entendre parler (autrement que sur les réseaux sociaux ou dans la presse) de développement durable et, en particulier, de raréfaction des ressources naturelles. Quoi d'étonnant, dans ces conditions, si l'écrasante majorité des modèles que nous utilisons en économie violent allègrement les deux premières lois de la thermodynamique¹² ? Cet « oublié » du côté de la profession des économistes ne peut que contribuer à l'ambivalence de la réflexion des décideurs politiques et diplomatiques, dont les ambiguïtés relevées dans la formulation actuelle des ODD sont l'une des traductions visibles.

En quête d'une cohérence : la démocratie et le droit

Est-ce à dire, compte tenu de la solidarité architectonique qui les unit, que l'ensemble des ODD est incohérent ? À tout le moins, il est permis de poser la question et d'affirmer que la preuve de leur compatibilité réciproque est à fournir. D'autres indices de possibles tensions internes à la belle façade des 17 ODD ont été relevés. Ainsi que l'aura mis en lumière le colloque de l'Institut des études avancées de Nantes, consacré à une critique des Objectifs du développement durable (7-8 juin 2017), « l'objectif 8.2 visant à “mettre fin au travail des enfants sous toutes ses formes” assimile étourdiment le travail au travail dans la sphère marchande, car on ne voit pas bien comment on pourrait, sans faire travailler les enfants à l'école, atteindre l'Objectif 4 visant à “faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d'égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire”. L'un des problèmes majeurs posé à l'éducation des mineurs dans de nombreux pays – à commencer par de nombreux pays du Nord – est aujourd'hui bien au contraire leur exclusion de toute

¹² Il y a, néanmoins, des exceptions, cf. *inter alia* Gaël Giraud (2017), *Entropy dynamics and macro-economic overshoot in a thermochemical setup*, mimeo.

expérience du travail, dont on sait pourtant le rôle majeur dans la formation et l'éducation de tout être humain ».

On ne saurait en déduire, bien sûr, qu'il faille renoncer à l'utopie qui sous-tend la formulation des ODD : la vision qui leur est sous-jacente reste l'une des rares formulations adoptées aujourd'hui par la « communauté internationale » d'un horizon humain qui ne se réduise pas à la mobilité du capital financier et à la flexibilité de la main-d'œuvre au sein des nations. Mais il faut à coup sûr en tirer la conclusion qu'un travail d'analyse critique des ODD est indispensable si ceux-ci ne veulent pas être abandonnés sur l'étagère des bonnes intentions bureaucratiques qui, *in fine*, endorment les consciences (« Le développement humain est en bonne voie, dormez tranquilles ») au lieu de mobiliser les énergies et les intelligences. Deux voies complémentaires (et, du reste, étroitement liées entre elles) demandent, me semble-t-il, à être explorées pour entamer ce travail critique et l'éventuelle résolution de contradictions structurelles, si celles-ci devaient se confirmer.

La première est celle d'une démarche *participative* avec les communautés directement concernées. L'aveuglement d'une partie de la profession des économistes et, concomitamment, les ambiguïtés de la « communauté internationale » ne pourront être surmontés qu'à condition que la parole soit donnée à celles et ceux qui, sur le terrain, vivent concrètement la raréfaction de l'accès à l'énergie et, plus généralement, aux ressources naturelles. Une telle démarche relève, à dire vrai, d'un réquisit minimal de *démocratie* – un concept entièrement absent du lexique des ODD¹³. Elle est mise en œuvre depuis longtemps par une organisation comme ATD Quart Monde et finit par se diffuser lentement au sein des milieux scientifiques¹⁴. Le développement humain est-il pensable et possible sans un renforcement de la démocratie qui, comme aimait à le rappeler Jacques Derrida, est toujours à venir et toujours menacée ? L'oubli des conditions très concrètes

¹³ Pour une comparaison de la place occupée par la « voix des pauvres » dans l'économie d'un document de portée internationale comme l'encyclique catholique *Laudato Si'*, comparée à celle qu'elle (n')occupe (pas) dans les ODD, cf. G. Giraud et Ph. Orliange, *Laudato si'* et les Objectifs de développement durable, *Études*, janv. 2017.

¹⁴ Cf. *inter alia* le colloque du CNRS et d'ATD Quart Monde, « Construire les savoirs avec tou.te.s ? Recherches participatives avec les personnes en situation de pauvreté, 1^{er} mars 2017, Paris.

d'existence des populations (à la fois dans leurs relations avec la « nature » et dans leur « culture »¹⁵) pourrait bien participer de l'imaginaire d'une universalité hors-sol qui s'alimente à un possible déni (lui-même largement impensé) de démocratie. La Constitution équatorienne de 2008, en reconnaissant les Droits de la Nature, c'est-à-dire en comprenant cette dernière comme sujet de droit et notamment en lui accordant le droit d'être intégralement restaurée après destruction, a établi un point de repère qui ne peut qu'interroger la « communauté internationale ». Tout aussi importante est l'incorporation du concept de *Pacha Mama* dans ladite constitution, car elle marque la reconnaissance des « cultures » indigènes dans l'expression du droit. Plus généralement, la mouvance du *buen vivir* constitue l'un des terreaux, parmi d'autres, où l'Occident pourrait apprendre à identifier les lignes de force qui reliaient, et les contradictions qui opposent, les 17 Objectifs (ACOSTA, 2014) (la souveraineté énergétique y tient une place centrale). À condition de se mettre à l'écoute des populations indigènes et d'aménager, par conséquent, les conditions institutionnelles d'une « délibération participative » avec tous.

En second lieu, s'il devait s'avérer, comme c'est probable, que nous ne disposons pas d'une harmonie pré-établie immanente au vivant (humain et non humain) qui réconcilie spontanément les 17 Objectifs, cela implique – aussi effrayant que cela puisse paraître – que la « communauté internationale » va devoir *discerner* entre ces différents Objectifs. À ce jour, ceux-ci sont énumérés sans qu'une priorité ne soit accordée à l'un plutôt qu'à l'autre. Il se pourrait que le réalisme nous contraigne, au contraire, à les ordonner. Quelle place faut-il accorder à la souveraineté énergétique des communautés par rapport à l'éducation, aux inégalités ou à l'accès à l'eau ? Faut-il privilégier la croissance du PIB ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? On comprend que les réponses qui pourront être apportées à ces questions exigent absolument une démarche démocratique. Sans

¹⁵ Les guillemets, ici, viennent rappeler que cette distinction nature/culture demande elle-même à être interrogée et remise en chantier à la lumière de la façon dont d'autres cultures que celle de la mondialisation latine et anglo-saxonne envisagent le non-humain ; cf. Philippe Descola, *Par delà nature et culture*, Gallimard, 2005.

quoi la naïveté des ODD risquerait de se retourner en un catalogue d'intentions louables qui, sous les apparences de la neutralité axiologique, finiraient par dissimuler des choix adoptés sans concertation avec les populations concernées. Après tout, d'où savons-nous que l'Objectif 8 de croissance du PIB est partagé par l'ensemble des populations de la planète ? Qu'elles sont prêtes à en payer le prix très probable en termes de destruction programmée des écosystèmes qui nous maintiennent en vie ? Il y a fort à parier, au contraire, que, si c'est la contrepartie nécessaire pour sécuriser une vie décente pour les générations suivantes, les cultures indigènes andines et amazoniennes tout comme celles d'Afrique subsaharienne ou même la sagesse confucéenne s'accommoderaient fort bien d'une stagnation séculaire en termes de revenus nationaux, voire d'une décroissance, qui effraie tant les « sociétés-de-consommation-à-tout-prix » que sont devenus les mondes occidentaux. Le *World Development Report* publié par la Banque mondiale en février 2017 reconnaît l'échec partiel des politiques de « *good governance* » mises en œuvre par les institutions onusiennes de Washington dans les années 1990 avec les meilleures intentions, mais sans réelle concertation avec les populations concernées. Cet aveu tardif devrait servir d'avertissement à l'ensemble de la « communauté internationale ».

On comprend aussi que cette dernière a dès aujourd'hui besoin d'une boussole pour organiser sa propre délibération sur l'ordonnement des 17 Objectifs. Pareille boussole ne peut pas être immanente aux Objectifs eux-mêmes, puisque c'est leur cohérence systémique qui est en question. Où trouver un « dehors » aux 17 Objectifs, un repère transcendant capable de guider notre discernement collectif ? Les droits de l'Homme, étrangement absents eux aussi du lexique des ODD, fournissent certainement le repère le plus sûr. Sous les espèces de la déclaration onusienne, dite « universelle », de 1948 au palais de Chaillot, bien sûr, mais aussi dans leurs diverses acceptions « continentales ». Ainsi la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 1981) stipule-t-elle dans son art. 21 que :

1. « Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations. En aucun cas, un peuple ne peut en être privé.

2. En cas de spoliation, le peuple spolié a droit à la légitime récupération de ses biens ainsi qu'à une indemnisation adéquate.
3. La libre disposition des richesses et des ressources naturelles s'exerce sans préjudice de l'obligation de promouvoir une coopération économique internationale fondée sur le respect mutuel, l'échange équitable et les principes du droit international.
4. Les États parties à la présente Charte s'engagent, tant individuellement que collectivement, à exercer le droit de libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaines.
5. Les États parties à la présente Charte s'engagent à éliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux, afin de permettre à la population de chaque pays de bénéficier pleinement des avantages provenant de ses ressources nationales. »

Cette réaffirmation du droit¹⁶, si elle s'effectue à l'intérieur de la démarche démocratique (« participative ») à laquelle il était fait allusion à l'instant, est probablement le seul canal par lequel la discussion internationale peut, et doit, sortir des pièges du calcul d'intérêt et de l'analyse coût-bénéfice dans lesquels l'enferme une vision étroite de l'économie. Car – s'il devait se confirmer que nos conditions physiques d'existence ne permettent pas de les honorer tous simultanément – l'arbitrage entre les différents Objectifs (ou différents indicateurs) ne saurait relever de tels calculs, toujours conditionnés par l'intérêt (réel ou supposé) des parties prenantes. Cet arbitrage sera forcément douloureux. Il appartient à

¹⁶ Les ODD ne font pas mention de la démocratie, de la *rule of law* ou encore de l'État de droit comme conditions nécessaires d'achèvement d'un « développement durable ». Pris par l'imaginaire d'une gouvernance par les nombres (cf. A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015), qui voudrait ramener toute décision à un calcul et tout problème à une batterie d'indicateurs qu'il s'agirait de « piloter » à la manière dont on pilote l'atterrissage d'un avion, l'Objectif 16 entend « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ». Mais « l'efficacité » et « l'ouverture » ne sont pas des catégories juridiques.

une délibération centrée sur des principes qui s'imposent inconditionnellement¹⁷ et à la lumière desquels la place que l'accès à l'énergie doit occuper, à côté des autres Objectifs, peut être discutée. Discussion au terme de laquelle des décisions collectives devront s'imposer par la loi (*hard law*) tant il est vrai, comme nous l'avons vu, qu'en matière d'énergie, les incitations marchandes et la *soft law* sont restées à ce jour largement inopérantes.

Références bibliographiques

ACOSTA A., 2014 – *Le Buen vivir. Pour imaginer d'autres mondes*. Paris, Les éditions Utopia.

BARDI U. (dir.), 2015 – *Le Grand Pillage. Comment nous épuisons les ressources de la planète*. Paris, Les Petits Matins/Institut Veblen, 427 p.

BIHOUX P., 2014 – *L'Âge des low tech. Vers une civilisation techniquement soutenable*. Paris, éditions du Seuil.

BLANCHARD O. J., RIGGI M., 2009 – Why are the 2000s so different from the 1970s? A structural Interpretation of Changes in the Macroeconomic effects of Oil Prices. *Journ. of the European Econ. Association*, 11 (5) : 1032-1052.

BROWN L., 2007 – *Le Plan B. Pour un pacte écologique mondial*. Paris, Calmann-Lévy, 415 p.

DIAMOND J., 2006 – *Effondrement : Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*. Paris, Gallimard, coll. NRF essais.

FIZAINE F., COURT V., 2015 – Renewable electricity producing technologies and metal depletion: a sensitivity analysis using the EROI. *Ecological Economics*, 110 : 106-118.

GIRAUD G., GRASSELLI M., 2017 – *Inequality in a monetary dynamic macroeconomic model*. Working paper McMaster university, Toronto.

GIRAUD G., KAHRAMAN Z., 2014 – *How Dependent is Growth from Primary Energy? The Dependency ratio of Energy in 33 Countries (1970-2011)*. Documents de travail du Centre d'économie de la Sorbonne, 2014.97.

¹⁷ Même si, bien sûr, la rédaction du droit est elle-même historiquement déterminée ; il ne s'agit nullement de glisser d'un fondamentalisme économique vers son *alter ego* juridique.

GIRAUD G., MC ISAAC F., BOVARI E., ZATSEPINA E., 2017 – *Coping with the Collapse: A Stock-Flow Consistent Monetary Macrodynamics of Global Warming*. AFD, Document de travail, 29 bis.

JEVONS S., 1865 – *The Coal question. An inquiry concerning the progress of the nation and the probable exhaustion of the coalmines*. Londres et Cambridge, McMillan.

KEEN S., 2013 – *L'Imposture économique*. Paris, Éditions de l'Atelier (trad. fr. A. Goutsmedt et G. Giraud).

MEADOWS D., MEADOWS D., RANDERS J., 2012 – *Les Limites à la croissance (dans un monde fini)*. Paris, éditions Rue de l'Échiquier.

SACHS J., SCHMIDT-TRAUB G., KROLL C., DURAND-DELACRE D., TEKSOZ K., 2016 – *SDG Index and Dashboards – Global Report*. New York, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN). <http://www.sdgindex.org/>

TURNER G., 2014 – *Is Global Collapse Imminent? An Updated Comparison of The Limits to Growth with Historical Data*. University of Melbourne Research Paper, 4.

VAN DEN BERGH J., GRAZI F., 2012 – *L'empreinte écologique et l'utilisation des sols comme indicateur environnemental : quel intérêt pour les politiques publiques ?* AFD working paper, 127.

VIDAL O., ROSTOM F., FRANÇOIS C., GIRAUD G., à paraître – *Prey-predator Dynamic Modelling of the 1900-2100 copper reserves, production, prices, revenues and costs of production*. mimeo.

WACKERNAGEL M., HANSCOM L., LIN D., 2016 – *Are the Sustainable Development Goals (SDGs) consistent with sustainability?* Document de travail du Global Footprint Network.

Travail décent et croissance au cœur du développement durable

Xavier OUDIN

ODD 8 : « Promouvoir une croissance économique durable et partagée, l'emploi et le travail décent pour tous »

Devenue un Objectif de développement, la promotion de la croissance économique et du plein emploi s'est vue accorder plus d'importance que dans le cadre précédent des OMD. C'est une reconnaissance de ce que la création d'emplois et de bonnes conditions de travail sont au cœur des stratégies de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie. C'est aussi un signal d'alarme sur la dégradation des conditions de travail et de rémunération dans de nombreuses parties du monde, y compris dans les pays développés.

L'ODD 8 : travail et croissance au cœur du développement

L'ODD 8 est la conjonction de deux grandes thématiques du développement impulsées par les agences de l'ONU au cours des deux dernières décennies : le travail décent, promu par l'OIT

(Organisation internationale du travail), et la croissance inclusive, par le Pnud. Ces deux thématiques ont pris un certain temps avant d'être acceptées comme références à l'ordre du jour de l'ONU et d'autres organisations internationales, et pour servir de cadre aux stratégies politiques dans les pays où ces agences fonctionnent.

Travail décent...

Le Bureau international du travail (BIT), peu impliqué dans les OMD, a brillamment réussi à intégrer le travail décent dans le nouveau cadre des ODD, même s'il doit le partager avec la croissance inclusive du Pnud. La promotion du travail décent est la raison d'être de l'OIT depuis sa création, bien avant l'adoption de ces termes il y a deux décennies comme thématique des politiques d'emploi dans les pays en développement. La constitution de l'OIT, approuvée en 1919, stipule dans son préambule « qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et qu'il est urgent d'améliorer ces conditions »¹. En 2008, l'adoption de la Déclaration sur la mondialisation équitable a institutionnalisé l'agenda du travail décent (FREY et MAC NAUGHTON, 2016) et le BIT a lancé les premiers programmes pour le travail décent par pays². Cet intérêt renouvelé pour l'emploi dans les visions du développement a également été repris par d'autres institutions internationales comme la Banque mondiale et de nombreuses agences de l'ONU.

¹ <http://ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--fr/index.htm>

² Selon l'OIT, le travail décent « regroupe l'accès à un travail productif et convenablement rémunéré, la sécurité sur le lieu de travail et la protection sociale pour les familles, de meilleures perspectives de développement personnel et d'insertion sociale, la liberté pour les individus d'exprimer leurs revendications, de s'organiser et de participer aux décisions qui affectent leur vie, et l'égalité des chances et de traitement pour tous, hommes et femmes ». (<http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm>)

... et croissance inclusive

Le concept de « croissance inclusive » promu par le Pnud renverse la pensée dominante sur la croissance à long terme issue de l'hypothèse de Kuznets. Selon Kuznets, la croissance produit d'abord des inégalités avant de profiter à tous les segments de la société. Cette hypothèse, contestée sur le plan théorique, a suscité des inquiétudes au sujet de la redistribution et des politiques visant à faire en sorte que les pauvres bénéficient également de la croissance. La croissance avec redistribution (CHENERY *et al.*, 1974) et plus tard la croissance en faveur des pauvres (RAVALLION, 2001) ont montré une évolution de la pensée du développement vers une relation plus constructive entre croissance et équité.

En outre, l'expérience des pays d'Asie de l'Est a eu un impact sur la théorie de la croissance économique (PAGE, 2009). Avec le miracle asiatique, il est apparu que la croissance rapide ne conduisait pas nécessairement à l'augmentation des inégalités, principalement grâce à des investissements massifs dans l'éducation. Même si ce modèle est aujourd'hui remis en cause avec des inégalités croissantes en Chine et dans d'autres pays de la région (à un moment où les inégalités diminuent en Amérique latine), le modèle asiatique a eu une forte influence sur les théories du développement.

Interconnexion avec d'autres ODD

Le cadre des ODD diffère de celui des OMD dans le fait que l'accent a été mis sur l'interconnexion entre les 17 Objectifs et leurs cibles. Cela peut « faciliter l'intégration des politiques dans tous les secteurs » (LE BLANC, 2015).

L'ODD 8 est l'un des ODD les plus intégrés en termes de connexions. En particulier, plusieurs cibles de l'ODD 10 sur la réduction des inégalités font référence à l'ODD 8. Les deux premières cibles de l'ODD 10, qui concernent la croissance et l'inclusion, auraient pu être des cibles de l'ODD 8. L'ODD 8 est également lié à l'ODD 1 (Pas de pauvreté), à l'ODD 2 (Faim « zéro »), dans lequel la cible 2.3 fait référence à l'amélioration de la productivité dans l'agriculture. Les ODD 4 (Éducation), 9 (Infrastructures) ou 12 (Consommation et production durables) intègrent également des cibles relatives à l'emploi ou à la croissance.

Les douze cibles de l'ODD 8

La conjonction du travail décent et de la croissance inclusive est logique, car les objectifs du premier ne pourraient guère être atteints sans la seconde. La croissance inclusive elle-même comporte de nombreuses composantes du travail décent, comme la protection sociale et l'inclusion des travailleurs marginalisés. Il y a néanmoins des cibles contradictoires, puisque la croissance basée sur l'innovation et les politiques de croissance avec une forte intensité de main-d'œuvre ne sont pas nécessairement compatibles. Cela se reflète dans la cible 8.2 : « Atteindre des niveaux plus élevés de productivité économique grâce à la diversification, à l'amélioration technologique et à l'innovation, notamment en mettant l'accent sur les secteurs à forte valeur ajoutée et à forte intensité de main-d'œuvre ». Associer une forte valeur ajoutée et l'amélioration technologique avec une politique d'emploi intensive ne peut constituer une politique économique. La solution de ce paradoxe réside dans un taux de croissance élevé (pour les pays en développement) à 7 % par an (cible 8.1), ce qui revient à tripler le PIB dans ces pays de 2015 à 2030.

Les cibles 8.5 à 8.7 reprennent les principales thématiques de l'OIT sur l'égalité entre hommes et femmes et sur l'abolition des pires formes de travail : travail pour les personnes handicapées, réduction de l'emploi pour les jeunes non scolarisés et abolition du travail forcé et du travail des enfants. Tous ces thèmes ont fait l'objet de conventions internationales de 1930 (contre le travail forcé) jusqu'à 1999 (travail des enfants).

La cible 8.4 prône une croissance qui ne contribue pas à la dégradation de l'environnement, notamment par la promotion d'une consommation responsable, en lien avec l'ODD 12.

La cible 8.3 est plus novatrice, car elle appelle à la promotion des micro-, petites et moyennes entreprises et au soutien des entrepreneurs. Il s'agit là d'une allusion au secteur informel, même si celui-ci devrait être formalisé, c'est-à-dire adopter les normes de travail et d'assurance sociale du secteur formel.

Quels renseignements et indicateurs ?

Le travail décent en tant que concept a été critiqué. Selon Sehnbrück, il présente trois inconvénients (BURCHELL *et al.*, 2013).

Premièrement, il ne repose pas sur une base théorique solide ; deuxièmement, il manque d'appui institutionnel pour être mis en œuvre ; troisièmement, les statistiques existantes ne peuvent mesurer le travail décent dans de nombreux pays qui ne disposent pas d'enquêtes à cet effet. Avec l'ODD 8 et son association avec la croissance inclusive, les deux premières difficultés vont être résolues. Mais l'amélioration de l'information sur la main-d'œuvre dans les pays en développement reste un problème important que l'aide internationale pourrait aider à résoudre.

Les indicateurs relatifs au travail décent mis en place par l'OIT n'ont pas été conservés en tant que tels dans l'ODD 8. L'OIT a été critiquée sur les indicateurs parfois discutables qu'elle avait proposés, ainsi que sur les informations manquantes sur des questions importantes telles que la qualité de la main-d'œuvre ou la satisfaction au travail dans les pays en développement. L'absence de statistiques pertinentes pour mesurer certains phénomènes complexes a conduit à des simplifications dans la définition du travail décent qui peuvent induire des politiques erronées. Par exemple, une part importante de travail non salarié dans la population active est un indicateur négatif du travail décent. Or, cela ne tient pas compte des évolutions en cours avec le développement de formes de travail indépendantes, notamment à l'ère du numérique, qui demanderait une réflexion nouvelle sur le travail décent. La recherche devrait être mobilisée pour recueillir des données et travailler sur des indicateurs pertinents sur l'ODD 8.

L'ODD 8 doit améliorer les conditions de travail

L'ODD 8 répond à des préoccupations quant à l'accès à l'emploi, mais aussi aux valeurs d'équité, de sécurité, de satisfaction et de rémunération sur les marchés du travail dans le monde. Une vision des marchés du travail peut reposer sur trois dimensions : (1) la capacité des économies à fournir des emplois ; (2) les conditions de travail ; et (3) la rémunération du travail.

Création d'emplois

L'un des premiers objectifs des politiques économiques dans le monde est de fournir des emplois à tous et de réduire le chômage. C'est aussi un résultat attendu de la croissance inclusive.

Au moment de la transition démographique, et surtout après la baisse de la fécondité qui permet à de nombreux pays en développement et émergents de mettre un peu d'espoir dans le dividende démographique³, la préoccupation immédiate est de fournir des emplois à de larges cohortes nées lorsque la fécondité était élevée et qui arrivent à l'âge de travailler. Le dividende démographique n'est bénéfique que si cette question est résolue. Sinon, il y a un risque de chômage massif qui peut menacer la cohésion des sociétés. Ce défi est particulièrement important pour les pays africains moins avancés dans la transition démographique. Ainsi, au Niger, la population de 15 à 65 ans va doubler entre 2015 et 2030. Il faudrait donc doubler le nombre d'emplois en 15 ans, et même le tripler si l'on veut atteindre des taux d'emploi satisfaisants⁴.

Les politiques visent donc à créer des emplois d'abord pour absorber la croissance de l'offre de main-d'œuvre et permettre aux jeunes d'intégrer le marché du travail, mais aussi pour réduire le chômage. De plus, dans les pays où la main-d'œuvre agricole diminue rapidement, une part supplémentaire et parfois très importante de l'offre de main-d'œuvre dans les activités non agricoles provient d'anciens agriculteurs, surtout si la productivité dans ce secteur est doublée, ce qui est le cap fixé par l'ODD 2.

Conditions de travail et qualité de l'emploi

La dégradation de la qualité du travail, c'est-à-dire des conditions de travail au sens large, peut être observée dans de nombreux pays. Le modèle du travail décent est un travail salarié protégé, avec un contrat à durée indéterminée et l'accès à la sécurité sociale. Les

³ Le dividende démographique est une période de la transition démographique où, grâce à la baisse de la fécondité, le nombre d'enfants diminue tandis que la majeure partie de la population est en âge de travailler. Cette période peut être bénéfique pour la croissance économique.

⁴ Le taux d'emploi est le nombre d'emplois divisé par la population en âge de travailler. Il est actuellement très faible au Niger, ce qui obère la croissance, chaque actif ayant un grand nombre d'inactifs à charge.

conditions de travail sont définies en fonction du lien salarial : heures de travail, vacances, congés de maladie ou de maternité... plutôt que sur d'autres aspects de la satisfaction au travail. En conséquence, la proportion de personnes travaillant pour leur propre compte ou comme travailleurs familiaux, c'est-à-dire les travailleurs non salariés, est un indicateur du travail non décent. Ce ratio est de 75 % dans les pays en développement, contre 10 à 15 % dans les pays riches.

Le secteur informel, en particulier, est souvent désigné comme un secteur de travail non décent. Cela n'est pas faux, mais les conditions de travail dans le secteur informel, qui sont très diverses, ne sont souvent pas pires que celles des travailleurs salariés non qualifiés dans le secteur formel des pays en développement. Au Vietnam, par exemple, la moitié des travailleurs du secteur informel gagne moins que le salaire minimum formel, mais l'autre moitié gagne plus. En outre, la majorité des entrepreneurs informels ne désirent pas devenir salariés (PASQUIER-DOUMER *et al.*, 2017).

De plus, avoir un travail salarié n'est pas une garantie de bénéficier des meilleures conditions de travail. Depuis 2002, le BIT a étendu la notion d'informalité au travail salarié non protégé (sans protection sociale ou avec de mauvaises conditions de travail) dans les entreprises du secteur formel. Ces emplois salariés non décents constituent entre 10 et 35 % de l'emploi total dans les pays étudiés (ILO, 2012).

Enfin, l'ODD 8 ne prend pas en compte les nouvelles formes de travail qui se développent, du télétravail aux auto-entrepreneurs, en passant par le travail coopératif, partagé et par d'autres formes (EUROFOUND, 2015). Ces formes de travail remettent en cause les relations entre employeurs et employés ainsi que la pertinence du cadre de protection des travailleurs. Elles requièrent une adaptation des lois et règlements sur la protection des travailleurs.

Rémunération du travail

Le salaire ou le revenu provenant du travail sont un élément clé du travail décent. Deux dimensions sont à prendre en compte : le niveau de rémunération et l'égalité. L'ODD 8 mentionne l'abolition des formes de travail non rémunérées, qui étaient déjà des cibles des OMD. Mais il ne se prononce pas sur la rémunération

des travailleurs et, en tant que tel, ne fournit aucune directive concernant une répartition équitable des salaires, contrairement au cadre de travail décent. La référence à l'équité concerne l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale (cible 8.7) et fait référence à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Promouvoir le travail pour réduire la pauvreté

Malgré les efforts considérables déployés dans la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, l'idée que le travail est le principal moteur de lutte contre la pauvreté a mis beaucoup de temps à émerger. L'OIT s'était plutôt concentrée sur les formes de travail les plus inacceptables, avant d'élargir sa vision à toutes les dimensions du travail. En associant le travail à la croissance inclusive, l'ODD 8 procure maintenant une stratégie plus dynamique pour les politiques économiques.

Le travail et la croissance inclusive, c'est-à-dire au bénéfice de toutes les catégories de la société, sont donc maintenant au cœur des politiques visant à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie de la population.

Références bibliographiques

BURCHELL B., SEHNBRUCH K., PIASNA A., AGLONI N., 2013 – The quality of employment and decent work: definition, methodologies, and ongoing debates. *Cambridge Journal of Economics*, 2013, 1 of 19.

CHENERY H., AHLUWALIA M. S., BELL C. L. G., DULOY J. H., JOLLY R., 1974 – *Redistribution with Growth*. Oxford, Oxford University Press.

EUROFOUND, 2015 – *New forms of employment*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

FREY D., MACNAUGHTON G., 2016 – A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda. *Journal of Workplace Rights*, April-June 2016.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION – Department of Statistics, 2012 – *Statistical update on employment in the informal economy*. ILO, Geneva.

LE BLANC D., 2015 – Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *Sustainable Development*, 23 (3) : 176-187.

PAGE J., 2009 – « The East Asian Miracle : Four Lessons for Development Policy ». In Fischer S. and Rotemberg J. J. (eds) : *NBER Macroeconomics Annual 1994*, Volume 9, National Bureau of Economic Research, MIT.

PASQUIER-DOUMER L., OUDIN X., NGUYEN THANG, 2017 – *The Importance of Household Businesses and the Informal Sector for Inclusive Growth in Vietnam*. The Gioi, Hanoi.

RAVALLION M., 2001 – Growth, Inequality and Poverty : Looking beyond averages. *World Development*, 29 (11) : 1803-1815.

Chapitre 13

Processus d'industrialisation et évolutions à travers l'ODD 9

Patrick J. GILABERT

ODD 9 : « Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation »

Introduction

L'Agenda 2030 marque la volonté de la communauté internationale de créer un monde équitable, prospère et respectueux de l'environnement, symbolisant ainsi une transition vers une nouvelle ère dans la lutte mondiale contre la pauvreté.

Par l'adoption de l'ODD 9, l'Agenda 2030 met en avant trois composantes majeures : les infrastructures, l'industrialisation et l'innovation. Les infrastructures fournissent les moyens matériels de base essentiels aux entreprises et à la société ; l'industrialisation dynamise la croissance économique et la création d'emplois, réduisant ainsi les inégalités de revenus ; et l'innovation améliore les capacités technologiques des secteurs industriels et permet d'acquérir de nouvelles compétences.

On constate, au cours des dernières décennies, que certaines régions du monde, comme l'Asie du Sud-Est, ont réalisé des avancées importantes en matière de développement de leurs infrastructures, de l'industrialisation et des systèmes d'innovation. Ainsi, l'atteinte par tous les pays de l'ODD 9 d'ici à 2030 nécessitera la mise en œuvre de solutions innovantes, notamment pour les plus pauvres. Dans ce contexte, on constate que l'industrialisation a eu un effet particulièrement moteur et structurant en matière de développement et de lutte contre la pauvreté. Et des pays comme la Malaisie, la Thaïlande ou le Vietnam ont su en tirer largement parti. C'est pourquoi l'industrialisation occupe une place particulièrement importante dans l'ODD9, un positionnement confirmé par la communauté internationale dans le « Programme d'action d'Addis-Abeba de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement » et dans l'accord de Paris sur le changement climatique.

Ce chapitre présente les tendances récentes du développement industriel dans le monde. D'abord par la notion de valeur ajoutée mondiale (VAM), puis à travers le commerce, les exportations et l'emploi manufacturier. Une analyse est ensuite développée pour illustrer la particularité de certains groupements géographiques et la nécessité d'apporter des propositions spécifiques à leurs situations. En conclusion, je reviendrai sur les contradictions actuelles liées à l'universalité de l'Agenda 2030, et à la mise en œuvre de l'ODD 9. Cet Objectif induit une forte contradiction entre, d'une part, la nécessité de croissance et de renforcement industriel des pays en développement et, d'autre part, les nouvelles politiques de réindustrialisation des États-Unis, de l'Europe et du Japon, pays qui, par ailleurs, soutiennent par l'aide au développement l'industrialisation des premiers.

Tendances récentes du développement industriel dans le monde

Depuis le début de la révolution industrielle, la croissance du secteur manufacturier est un facteur important de réduction de la

pauvreté¹. C'est pourquoi la cible 9.2 est particulièrement intéressante, car elle fixe comme objectif la croissance d'une industrie inclusive et durable, et le doublement de cette croissance dans les pays les moins avancés. L'indicateur 9.2.1 mesure cette croissance à travers la valeur ajoutée mondiale (VAM), c'est-à-dire le niveau d'industrialisation d'un pays en pourcentage de son produit intérieur brut (PIB) par habitant.

Des niveaux actuels sans précédent de la valeur ajoutée mondiale

Au cours de ces dernières années, la VAM a atteint des niveaux sans précédent, représentant plus de 18 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, soit 7 390 milliards de dollars en 2010 (à prix constants 2005) et 9 228 milliards de dollars en 2014. On constate ainsi que la croissance industrielle mondiale a connu une forte hausse, à un rythme annuel moyen exceptionnel de 5,6 % de 1990 à 2010, soit un taux plus élevé que celui du PIB (4,8 %). En 2014, elle avait presque quadruplé, constituant ainsi une force motrice majeure de la croissance économique globale qui représente 61,2 % du PIB mondial.

Dans les pays développés, la part de la VAM dans le PIB a baissé de 15,4 % en 1990 à 14,5 % en 2014. Alors qu'elle a augmenté de 16,2 % à 20,5 % dans les économies émergentes et en développement, présentant un niveau élevé de concentration, comme en Chine et en Inde et, dans une moindre mesure, au Brésil, en Indonésie et au Mexique. On constate que l'Asie et le Pacifique demeurent globalement les plus grandes régions de production, alors que la part de l'Afrique, avec seulement 2 % de la production mondiale, reste la moins importante.

Les produits manufacturés restent prépondérants dans les exportations

Les produits manufacturés représentent 84 % de la valeur mondiale des exportations. Cette constante orientation de la produc-

¹ La croissance du secteur manufacturier doit être accompagnée d'un équilibre politique national et international, d'un équilibre monétaire et d'un équilibre économique.

tion manufacturière vers l'exportation s'est traduite par une plus grande présence des pays en développement dans le commerce mondial des produits manufacturés.

Les taux de croissance des exportations mondiales atteignaient une moyenne de 7,7 % par an de 2005 à 2013, et en 2013 le commerce mondial a atteint un montant record de plus de 18 000 milliards de dollars.

Dans les pays industrialisés, les exportations de produits manufacturés ont augmenté de 5,2 % par an de 2005 à 2013, représentant 8 929 milliards de dollars en 2013.

Dans le même temps, dans les pays en développement, les exportations de ces produits ont plus que doublé par rapport à 2005, soit une moyenne annuelle de 11,5 %, et elles ont culminé à 4 937 milliards de dollars entre 2005 et 2013. Ainsi, la part des économies émergentes dans le commerce mondial de l'industrie a fortement augmenté de 1990 à 2013, se traduisant par un taux de croissance élevé et par la consolidation d'une nouvelle classe moyenne mondiale.

Cette tendance internationale devrait se poursuivre au cours des prochaines années. Néanmoins, cet équilibre risque d'être affecté par les changements de politiques économiques et commerciales que pourraient entraîner la mise en œuvre du Brexit et la nouvelle administration aux États-Unis, ainsi que les réactions de la Russie, de la Chine et de l'Union européenne. Au demeurant, la dépendance des pays émergents par rapport aux marchés des pays industrialisés devrait diminuer à mesure que leurs secteurs manufacturiers se modernisent, ce qui minimiserait l'impact négatif d'une version « dure » du Brexit ou d'une politique américaine isolationniste.

Il est largement admis que les avantages de l'exportation de produits manufacturés sont supérieurs à ceux de l'exportation de produits primaires, principalement en raison de la création d'une valeur ajoutée plus élevée et d'un impact économique et social plus important et plus durable. Plus les structures de production d'un pays se complexifient, plus les possibilités de division du travail, d'apprentissage et de développement de la technologie, de diversification industrielle et économique, d'inclusion sociale et de modernisation des institutions sont importantes.

En restant dans le mouvement actuel de la mondialisation, les économies en développement, en particulier celles d'Asie de l'Est, sont mieux intégrées dans les chaînes de valeur et les réseaux de production mondiaux² et, de ce fait, ont un meilleur accès à la technologie, à l'information et aux marchés. Si les économies des pays émergents connaissent de bons résultats, c'est parce qu'elles se concentrent sur le commerce des produits manufacturés. Environ 58 % des exportations mondiales se composent aujourd'hui de produits de moyenne et haute technologie tels que les machines-outils, les produits et composants issus de l'industrie chimique et les produits électroniques et de communication. Il convient aussi de noter que les économies émergentes ont renforcé leurs capacités de production et d'exportation de produits technologiquement plus complexes. En effet, 52 % des exportations des produits de moyenne et haute technologie proviennent des pays émergents. Néanmoins, même si ces pays ont augmenté leur part de production de moyenne et haute technologie entre 2000 et 2013, les pays industrialisés ont conservé les activités créant la plus forte valeur ajoutée tout en externalisant les activités simples nécessitant une forte main-d'œuvre.

Chute préoccupante de l'emploi manufacturier depuis quarante ans

La part mondiale de l'emploi du secteur industriel a chuté depuis 1970, passant de 18,7 % à 16,6 % entre 1970 et 1990, et de 14,4 % à 11,5 % entre 1991 et 2014. Cette baisse a été causée en grande partie par les pays industrialisés, qui connaissent une tendance marquée par la croissance rapide des services, ainsi que par la délocalisation toujours plus fréquente de l'industrie manufacturière dans les pays émergents pour réduire les coûts de la main-d'œuvre.

² L'OCDE définit la participation aux chaînes de valeur mondiales (CVM) comme la part des intrants importés dans les exportations totales d'un pays et de ses exportations de biens et services utilisées comme intrants dans les exportations d'autres pays. Elle indique la participation d'un pays en tant qu'utilisateur d'intrants étrangers et en tant que fournisseur d'intrants intermédiaires utilisés dans les exportations d'autres pays. Plus la valeur ajoutée étrangère incorporée dans les exportations brutes et la valeur des intrants exportés vers des pays tiers et utilisée dans leurs exportations sont élevées, plus la participation du pays à la chaîne de valeur est importante.

En revanche, l'emploi manufacturier dans les économies émergentes et en développement est passé de 234 millions en 1991 à 304 millions en 2014. Avec pourtant une baisse de la part de l'emploi manufacturier dans l'emploi total au cours de la même période : cette part est passée de 12,7 % à 11,2 % dans ce groupe de pays.

Cette baisse est préoccupante !

Sachant que chaque emploi industriel génère 2 autres emplois dans les services, les emplois créés par l'industrie restent essentiels à la création de l'emploi. Cette tendance est également l'indicateur d'une désindustrialisation prématurée dans certains pays en développement. Si cela se poursuit, elle représentera une menace grave pour l'emploi et le renforcement des classes moyennes.

On note également une forte tendance, depuis quarante ans, à l'augmentation de l'emploi informel, qui est passé de 27,1 % à 39,9 % de 1970 à 2010, alors que l'emploi formel a chuté de 53,4 % à 42 % au cours de la même période. L'absence de transformations structurelles et d'industrialisation des pays les moins avancés, notamment en Afrique, peut empêcher de grandes parties de la population de bénéficier des bienfaits de la croissance économique, et au final donner lieu à des inégalités croissantes.

Analyse des groupements géographiques

L'atteinte de l'ODD 9 sera particulièrement difficile pour deux catégories de pays, ceux à revenu intermédiaire et les pays les moins avancés (PMA). Bien que les premiers offrent des perspectives positives à moyen terme, le défi majeur sera de franchir un cap technologique qui leur permettra d'atteindre et de maintenir une croissance inclusive et durable. Concernant les PMA, leur retard reste considérable, avec seulement 0,3 % de la valeur manufacturière mondiale en 2016. Seul un renforcement du nexus « infrastructures, industrialisation, innovation », tant au niveau national que régional, pourra créer un choc permettant d'aller vers une intégration au sein des chaînes de la valeur mondiale.

Les pays à revenu intermédiaire

Les pays à revenu intermédiaire sont des moteurs essentiels de croissance, ils représentent environ un tiers (24 600 milliards de dollars en 2014) du produit intérieur brut mondial.

En dépit de progrès notables, bon nombre de pays à revenu intermédiaire font face à d'importantes faiblesses structurelles. La part des entreprises compétitives à forte valeur ajoutée reste encore faible, et les exportations axées sur l'agriculture et les industries extractives à faible valeur ajoutée sont vulnérables aux fluctuations des cours mondiaux.

Nombre de pays à revenu intermédiaire, ne pouvant rivaliser ni avec les fabricants à bas salaires des pays à faible revenu, ni avec les innovateurs de haute technologie des pays à revenu élevé, se trouvent ainsi dans la trappe des pays à revenu intermédiaire, la « *middle income trap* » que pourraient connaître certains pays d'Asie du Sud-Est.

Le contexte mondial est caractérisé par une intensification de l'innovation, par une compression de la durée des cycles de production, par l'instabilité des avantages comparatifs et l'accélération du changement technologique. Il est donc important que les pays à revenu intermédiaire se dotent de capacités productives et de capacités d'innovation, augmentant ainsi leur efficacité énergétique et favorisant leur passage à des modes de production et de consommation à faible émission de carbone.

L'aide publique au développement constitue encore un apport important pour ces pays, même si, en raison de l'augmentation de leurs revenus, ils ont moins accès que par le passé à ces mécanismes de financement. Le Programme d'action d'Addis-Abeba, adopté à l'issue de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement tenue en juillet 2015, encourage la communauté internationale à apporter un soutien aux pays à revenu intermédiaire. Ces pays, de leur côté, doivent faire mieux travailler ensemble gouvernement, secteur privé, milieux universitaires et institutions de financement du développement.

Les pays les moins avancés (PMA)

Les PMA³ représentent une catégorie de pays pour lesquels un appui spécifique et renforcé doit être maintenu. En effet, la valeur ajoutée manufacturière par habitant est inférieure à 100 dollars par an dans les PMA, contre près de 5 000 dollars dans les régions développées.

Le Programme d'action d'Istanbul adopté en mai 2011 propose une approche tridimensionnelle⁴ permettant d'apporter un cadre concret pour une croissance inclusive, un développement industriel durable et, à terme, une transformation structurelle des économies des PMA.

La communauté internationale, par le biais d'organismes tant bilatéraux (AFD, Cirad, IRD pour la France) qu'internationaux (Banque mondiale, FAO, Onudi, Cnuced, PNUE, Pnud, pour n'en citer que quelques-uns), fournit un large éventail de services spécialisés allant du renforcement des capacités commerciales à la création d'activités génératrices de revenus, du développement de l'agrobusiness et de l'agro-industrie à la promotion de l'utilisation d'énergies renouvelables et de méthodes de production plus propres, et à la sensibilisation à la protection de l'environnement.

Ainsi l'Onudi (Organisation des Nations unies pour le développement industriel) aide les PMA à améliorer leur compétitivité en facilitant le développement de chaînes de valeur agricoles et non agricoles et en générant des revenus supplémentaires pour les petits producteurs, notamment les femmes et les jeunes. Au Burundi, l'Onudi collabore avec l'Agence norvégienne de coopération pour le développement et le Fonds européen d'investissement (FEI) dans le secteur du café. Des inspecteurs (80) ont été formés à la norme ISO/IEC 17020 et à la surveillance des marchés ; plus de 100 cadres ont été sensibilisés à la normalisation et la réglementation ; et 110 cadres d'unités de transformation ont reçu une formation sur la qualité des aliments. L'Onudi fournit une assistance similaire au Malawi, en Sierra Leone, en

³ Voir la liste des PMA : http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf

⁴ a) Transformation des matières premières en produits ; b) autonomisation des communautés ; c) infrastructure industrielle régionale au service du développement des chaînes de valeur transfrontalières.

République unie de Tanzanie ainsi que dans des PMA asiatiques tels que le Cambodge, le Myanmar et la République démocratique populaire Lao.

D'ici à 2030, d'importants investissements seront nécessaires dans les PMA pour stimuler les progrès technologiques et la croissance économique, et atteindre l'objectif de doubler la part industrielle dans le PIB de ces pays.

Conclusion

Sans minimiser le rôle du développement des infrastructures et de l'innovation, ce chapitre montre le rôle moteur d'une industrialisation globalisée, qui, à travers la formation de chaînes de valeur mondiales et de réseaux de production, a un impact important sur la lutte contre la pauvreté.

Auparavant essentiellement située dans les pays développés, la production industrielle a rapidement pris place dans les économies émergentes, les entreprises se délocalisant pour bénéficier de coûts de production plus faibles et de marchés en forte croissance.

À mesure que leurs revenus augmentent et que leur secteur capitalistique se renforce, nombre d'économies émergentes et en développement se tournent vers un développement industriel axé sur l'innovation, seul moyen pour soutenir une croissance économique durable. Le succès économique du Japon, de la Corée du Sud ou encore de la Malaisie le montre bien. Ces succès ont été accompagnés d'une augmentation de la part du secteur industriel dans le PIB, d'une diversification des exportations, mais aussi d'une modernisation technologique. Pour la plupart, exportation et développement des investissements ont joué un rôle prépondérant dans la croissance à long terme, créant un cercle vertueux « investissement, innovation, réduction de la pauvreté ».

La situation en Afrique est bien différente, car la main-d'œuvre est concentrée dans des secteurs où la productivité est la plus faible. Depuis les années 1960, les populations quittent les zones rurales pour renforcer le secteur des services, souvent informels, en milieu urbain. Faute d'industrie, la main-d'œuvre africaine a tendance à passer directement de l'agriculture aux services et,

bien que ceux-ci aient connu une productivité plus élevée que l'agriculture, les gains de productivité globale au fil du temps se sont révélés très limités, ce qui constitue un frein important au développement économique de l'Afrique.

Concernant les pays développés, après plus de quarante ans de processus de désindustrialisation, l'Union européenne, les États-Unis et le Japon bénéficient de la combinaison de plusieurs facteurs favorables⁵ et d'un nouveau volontarisme politique affiché pour lancer un processus de réindustrialisation. Ce processus soutenu de réindustrialisation est encourageant, mais à relativiser. En effet, certaines entreprises feront toujours le choix de se relocaliser dans leur pays d'origine. Mais, bien qu'il soit hasardeux d'y voir un phénomène économique de fond, l'impact politique de cette réindustrialisation ne doit pas être négligé. Ce phénomène peut en effet fortement influencer les engagements de la communauté internationale par une baisse globale des financements internationaux et de l'aide publique au développement et, de ce fait, remettre en cause les perspectives de l'Agenda 2030, et spécifiquement de l'ODD9.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur, elles ne représentent pas nécessairement celles de l'organisation pour laquelle il travaille.

Références bibliographiques

THE BROOKINGS INSTITUTION, 2016 – *Africa's industrialization in the era of the 2030 Agenda: From political declarations to action on the ground*. Washington, 23 September 2016. <http://connect.brookings.edu/register-to-attend-africa-industrialization>

UNIDO, 2013 – *Industrial Development Report 2013: Sustaining Employment Growth : The Role of Manufacturing and Structural Change*. Vienna, 2013.

UNIDO, 2015 – *Industrial Development Report 2016: The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development*. Vienna, 2015.

| ⁵ Notamment la baisse du coût de l'énergie aux États-Unis.

UNITED NATIONS, 2016 a – *Industrial development cooperation*. Note by the Secretary-General, A/71/264, General Assembly, 1 August 2016, New York.

UNITED NATIONS, 2016 b – *The Sustainable Development Goals Report 2016*. <http://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016.pdf>

Industrie, Innovation et Infrastructures : pourquoi sont-elles importantes ?
http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/wp-content/uploads/sites/4/2016/10/Why_it_matters_Goal_9_French.pdf

Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, 13-16 July 2005, Addis Ababa, Ethiopia.
http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

Committee for Development Policy, Development Policy and Analysis Division, Department of Economic and Social Affairs, List of Least Developed Countries (as of May 2016). http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf

Focus

L'apport du secteur privé

Mettre la transformation digitale au service du développement

Stéphane RICHARD, président-directeur général d'Orange

Avec des indicateurs concrets comme les 17 Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030, l'ONU invite tout un chacun à agir à son niveau pour le développement. Le Groupe Orange a décidé de répondre à cet appel.

Car si les 155 000 salariés qui travaillent pour Orange sont très souvent engagés dans leur vie personnelle, ils attendent aussi, de façon légitime, que leur entreprise soit exemplaire en matière de responsabilité sociale et environnementale et, mieux encore, qu'elle décide de contribuer en apportant des changements concrets et positifs dans tous les pays où elle est installée.

Cette vision inspire depuis longtemps notre stratégie d'entreprise. Nous considérons tout simplement comme un acte de bonne gouvernance le fait de réfléchir aux grandes évolutions économiques, sociétales et environnementales, et d'anticiper leurs impacts potentiels sur la performance de notre entreprise.

Notre contribution sera certes « modeste » – comparée à l'échelle des enjeux –, mais elle sera loin d'être négligeable.

D'abord parce qu'Orange est une grande entreprise, présente dans 28 pays du monde, en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient, avec dans chacun de ces pays des ancrages locaux forts du fait de

l'étendue de nos réseaux, de la présence de nombreux collaborateurs sur le terrain et de l'importance de nos activités pour l'économie. Nous aurons investi, entre 2015 et 2018, 15 milliards d'euros pour étendre et moderniser nos réseaux de télécommunications et améliorer la connectivité pour nos 252 millions de clients : par leur ampleur, par l'activité économique qu'ils génèrent, par l'accès au numérique qu'ils apportent dans des territoires qui en étaient exclus, ces investissements sont déjà une clé de développement.

Mais la contribution d'un opérateur de télécommunications comme Orange se révèle stratégique à un second niveau. En effet, la nature même de nos activités nous place au cœur de la révolution numérique, dont nous mesurons chaque jour un peu plus l'ampleur des conséquences, aussi bien dans les pays les plus avancés que dans les régions en développement : le numérique transforme tous les aspects de la société, les relations entre les individus, le travail, la mobilité, la santé, la culture, l'éducation, l'administration, l'agriculture, la banque, etc. Cette révolution est autant technologique qu'humaine par le foisonnement d'usages nouveaux qu'elle permet, les innovations qu'elle catalyse et les modèles économiques inédits qu'elle encourage.

Aux côtés de ses pairs – opérateurs, acteurs de l'informatique et de l'Internet, équipementiers et industriels –, Orange peut jouer un rôle dans la mise à profit de cette révolution numérique au bénéfice de tous. Car si la technologie est neutre par définition, ce n'est pas le cas du sens que nous choisissons de lui donner. Par son métier, son histoire, ses investissements, l'expertise et les valeurs de ses équipes, une entreprise comme Orange peut concrètement participer à orienter cette transformation numérique dans un sens positif.

En effet, dans toutes les dimensions du développement humain, on recense de multiples applications novatrices s'appuyant directement ou indirectement sur le numérique. Contre la faim, nous voyons déjà des solutions de « mobile-agriculture » contribuer à améliorer les pratiques et la productivité, particulièrement celles des petits exploitants agricoles des régions en développement. En matière de santé, l'organisation des soins et la circulation de l'information médicale entre professionnels commencent à bénéficier d'applications dédiées, tandis que les solutions de relation à distance avec les patients ou bien encore les services de micro-

assurance accessibles sur mobile font émerger un modèle enfin soutenable pour les systèmes publics de santé des régions les plus pauvres du monde. Dans le domaine de l'éducation, le numérique est un précieux vecteur pour la circulation des savoirs et l'accès universel à la formation. En faveur de l'égalité entre les sexes, le mobile est désormais largement reconnu comme outil important d'émancipation des femmes. En témoignent les services essentiels diffusés par Orange dans le cadre de son programme mWomen : épargne-santé sur mobile *via* Orange Money au Mali (Sini Tonon), vente en ligne de produits agricoles transformés par des femmes au Sénégal (Sooretul), prévention médicale anonyme et confidentielle au Cameroun (My Health Line)... Les exemples abondent encore en matière de gestion des ressources naturelles, d'organisation des espaces et services publics, de production et de consommation responsables, sans oublier bien sûr l'essor de la bancarisation *via* le mobile dans les pays émergents.

Évidemment, le numérique à lui seul ne peut pas tout. Aux opportunités qu'il ouvre et qu'il nous appartient de saisir correspondent des risques qu'il convient de maîtriser.

Ainsi de l'équation environnementale : l'essor des services numériques s'accompagne d'un accroissement des besoins en énergie pour alimenter nos infrastructures, et des besoins en matières premières – certaines rares – pour fabriquer les équipements et terminaux. Chez Orange, nous avons conscience de ce défi, qui nous conduit à œuvrer activement au niveau de notre industrie à l'amélioration continue des standards énergétiques. Par ailleurs, nous consacrons une part importante de nos investissements et de nos capacités d'innovation à développer l'éco-conception des équipements, ainsi que les filières de collecte et de revalorisation des matériels en fin de vie. Par ailleurs, nous avons la conviction que le « retour sur investissement » environnemental sera largement positif grâce aux gains en efficacité énergétique et en gestion des ressources rendus possibles par le numérique : transports, *smart cities*, *smart homes*...

Il ne dépend que de nous de puiser dans l'innovation et la technologie pour accélérer le développement humain dans les pays où nous opérons. L'approche d'Orange en la matière s'appuie sur une démarche alliant trois dimensions :

- l'inclusion tout d'abord, c'est-à-dire notre capacité à innover avec et pour les communautés locales, en s'attaquant aux fractures géographiques, économiques, sociales, qui peuvent entraver l'accès au numérique et à ses applications ;
- la co-construction ensuite, avec les gouvernements, les agences de développement, les ONG, les fondations et le secteur privé pour lancer des projets rencontrant une forte légitimité sur le terrain ;
- l'expérimentation enfin, pour valider les projets à partir des retours du terrain, avant les déploiements à grande échelle.

S'appuyant sur cette démarche, notre groupe met en œuvre trois leviers complémentaires dans la poursuite des Objectifs de développement durable.

Le premier est le développement de la connectivité : accroître la couverture de nos réseaux et leurs débits moyens afin de rendre Internet accessible à tous, y compris dans les régions les moins favorisées ou les plus isolées. En facilitant l'accès au marché et en améliorant la productivité, les technologies de la communication jouent un rôle majeur pour le développement. C'est ainsi que la Banque mondiale estime que chaque palier d'augmentation de 10 % du taux de pénétration des télécoms dans les pays émergents génère, selon les types de réseau, une croissance supplémentaire du PIB comprise entre 0,7 et 1,4 point. Dans l'exemple du mobile au Sénégal, le déploiement de cette infrastructure et la diffusion des usages associés aura été à l'origine de 23 % de la croissance économique du pays sur la période 2005-2013. Des statistiques éclairantes sur le rôle économique et la responsabilité sociétale du secteur des télécommunications : en Afrique et au Moyen-Orient, par exemple, notre industrie est l'une des principales pourvoyeuses d'investissement après le secteur de l'énergie et, pour sa part, Orange s'est engagé à investir 1 milliard d'euros par an dans le déploiement de nouvelles infrastructures dans les 20 pays de la zone où nous sommes présents. Cet effort dans l'extension de la couverture des réseaux et dans leur montée en débit va de pair avec un travail contre les inégalités d'accès aux services, notamment Internet, à travers la conduite de programmes solidaires d'équipement en terminaux et d'offres adaptées pour les populations les plus démunies.

Notre deuxième levier consiste en un soutien actif à l'entrepreneuriat local et à l'innovation, notamment en Afrique. Depuis quelques années, Orange multiplie les dispositifs d'accès au financement pour les start-up avec par exemple le fonds Orange Digital Ventures, doté de 100 M€, et qui a notamment investi dans plusieurs start-up tournées vers le continent africain comme Afrostream ou Afrimarket, ou la participation, *via* la filiale Sonatel, au premier fonds de capital-risque sénégalais, Terranga Capital, qui apporte une réponse aux besoins de financement des PME innovantes compris entre 75 000 et 300 000 euros.

L'accompagnement des projets entrepreneuriaux est au cœur du soutien aux acteurs économiques générateurs de développement, en particulier par la création d'incubateurs, organisés selon un mode de gouvernance inclusive, associant secteur public, privé et société civile. L'objectif est ici de combler le manque de PME formelles en Afrique, pourtant essentielles au développement à long terme du continent. Ces incubateurs fonctionnent déjà dans cinq pays : Sénégal, Île Maurice, Niger, Mali et Guinée, et ils devraient continuer de s'étendre à d'autres pays du continent africain et du Moyen-Orient. Dans ce cadre, l'organisation du Prix Orange de l'Entrepreneur Social depuis 2011 a permis de soutenir financièrement une vingtaine de lauréats bénéficiant par ailleurs de centaines d'heures d'accompagnement pour les épauler dans le développement de leur entreprise...

Le troisième levier, essentiel, réside dans les outils et ressources numériques que nous mettons à la disposition des parties prenantes engagées dans la poursuite des Objectifs de développement durable. Nous disposons en la matière d'un atout propre par l'étendue et la variété des données numériques que nous produisons ainsi que d'un savoir-faire dans leur exploitation et leur analyse. Notre groupe s'attache à figurer parmi les leaders dans le domaine du « Big Data » au service du développement. Nous avons ainsi été associés à l'International Expert Advisory Group (IEAG) mis en place par l'ONU en 2014 pour établir des propositions d'indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des 17 Objectifs de développement durable, partant du constat que l'amélioration des politiques publiques passe par la maîtrise des grandes bases de données. Ces travaux ont abouti à la publication de recommandations (réunies dans le document *A World*

that counts) sur la collecte, l'agrégation et la gestion des données pour matérialiser et suivre les Objectifs. Avant cela, nous avons également été à l'initiative des challenges « Data for Development », dans une logique d'innovation ouverte, en Côte d'Ivoire (2012-2013) et au Sénégal (2014-2015). À cette occasion, nous avons mis nos données d'opérateurs anonymisées à la disposition d'équipes de recherche internationales. Plus de 1 000 chercheurs, sur cinq continents, se sont impliqués dans ce programme qui a débouché sur près de 150 publications académiques portant sur de nombreux sujets, notamment dans les domaines du transport, de la mobilité et des infrastructures, mais aussi de la santé, des statistiques publiques, de l'agriculture et de l'énergie. « Data for Development » est ainsi l'une des premières grandes preuves de l'utilité concrète des données numériques au service du développement.

Dépassant les obstacles techniques et institutionnels du passé, ces quelques exemples illustrent l'immense impact potentiel du numérique au service du développement et la pertinence de l'implication des grands acteurs de l'industrie.

Notre conviction, chez Orange, est que le rôle d'opérateur dans le déploiement des réseaux doit aller de pair avec un engagement dans la démocratisation des usages du numérique. Car l'enjeu véritable derrière la technologie, c'est l'humain.

Chapitre 14

Réduire les inégalités dans les pays et entre pays

Enjeux conceptuels,
statistiques et politiques

Sandrine MESPLÉ-SOMPS

Anne-Sophie ROBILLIARD

ODD 10 : « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre »

Constat sur l'évolution des inégalités dans le monde

Alors qu'il existe des preuves solides d'un déclin de la pauvreté absolue dans les pays en développement au cours des trente dernières années (RAVALLION, 2016), l'analyse des données disponibles sur les inégalités de niveau de vie présente une image plus complexe et plus nuancée de leur évolution au niveau mondial. Les données disponibles montrent, d'une part, que les inégalités de revenu *entre* pays (inégalité *inter*) ont considérablement augmenté entre 1950 et le début des années 2000. Depuis lors, cependant, ces inégalités semblent avoir diminué (MILANOVIC, 2013) en

raison de la forte croissance des économies émergentes comme la Chine, l'Inde et le Brésil. Parallèlement, les données recueillies au niveau national indiquent que l'inégalité des revenus *au sein* de certains pays (inégalité *intra*) a sensiblement augmenté, en grande partie du fait de l'augmentation spectaculaire des plus hauts revenus (PIKETTY, 2013). En ce qui concerne les pays en développement, les données sur l'inégalité *intra* des revenus montrent que ces pays sont aujourd'hui un peu plus inégaux en moyenne qu'il y a trois décennies (ALVAREDO et GASPARINI, 2015). Cette tendance moyenne cache néanmoins une importante diversité d'évolutions au niveau national : certains pays comme la Chine ont connu une augmentation des inégalités de revenu, alors qu'elles ont significativement diminué dans d'autres pays comme le Brésil, le Pérou et le Mexique. Enfin, l'inégalité des revenus mondiaux, qui résulte de l'inégalité des revenus *entre* pays et *au sein* des pays, est extrêmement élevée et a connu relativement peu de variations depuis 1990, l'indice de Gini se situant autour de 0,70 (MILANOVIC, 2013 ; ANAND et SEGAL, 2015). Cependant, la part des revenus des 1 % les plus riches aurait augmenté de 11,2 % en 1988 à 14,9 % en 2005 (ANAND et SEGAL, 2015). Les données disponibles sur la répartition de la richesse suggèrent de surcroît que l'inégalité de la richesse mondiale est non seulement extrêmement élevée, mais aussi qu'elle a considérablement augmenté ces dix dernières années. OXFAM (2016) estime ainsi qu'en 2015, 62 personnes possédaient à elles seules les mêmes richesses que 3,6 milliards de personnes (soit la moitié la plus pauvre de l'humanité), contre 388 personnes en 2010.

Les différents constats empiriques présentés ci-dessus ont pu être établis grâce à deux évolutions concomitantes survenues au cours des dix dernières années : d'une part, la plus grande disponibilité de données sur la distribution des revenus au sein des pays, d'autre part, le renouveau (ou du moins l'approfondissement) des recherches académiques portant sur les inégalités. Ces évolutions ont contribué à donner une plus grande place à la question des inégalités dans le débat public, comme en témoignent le succès du livre de PIKETTY (2013) ainsi que l'importante couverture médiatique donnée au rapport publié par Oxfam en 2016 sur les inégalités de richesse. Elles ont également conduit les États membres de l'ONU à inscrire la réduction des inégalités comme un Objectif

dans le nouvel Agenda international de développement à l'horizon 2030. L'ODD 10 (« Réduire les inégalités au sein des pays et entre eux ») fait ainsi aujourd'hui partie des 17 Objectifs de développement durable (ODD) adoptés par les pays membres de l'ONU en 2015.

Ce chapitre abordera plusieurs questions : (1) la place des inégalités dans le processus de développement économique ; (2) les défis posés par l'analyse, tant conceptuelle qu'empirique, des inégalités ; (3) les politiques de réduction des inégalités promues par l'Agenda 2030 ainsi que les « oublis » ou « points aveugles » de ce dernier.

De l'importance de lutter contre les inégalités pour le développement¹

À l'exception notoire de René Dumont², pour la grande majorité des pionniers du développement (MEIER et SEERS, 1984), les inégalités intra-pays étaient, d'une certaine manière, constitutives du développement économique et n'apparaissaient pas comme un problème en soi³. Arthur LEWIS (1954) envisage ainsi le processus de développement comme un processus de transfert de main-d'œuvre et de ressources des secteurs d'activité à basse

¹ De nombreux travaux ont été menés sur le lien entre inégalités et développement. Les ouvrages de NOLAN *et al.* (2012), JEFFERSON (2012), ATKINSON et BOURGUIGNON (2015) et RAVALLION (2016) proposent des revues de littérature en la matière auxquelles le lecteur pourra se référer.

² Par exemple dans son ouvrage de 1962 (DUMONT, 1962), il dénonce les comportements d'épargne et d'investissement des Européens vivant en Afrique noire qui captent une trop grande partie de l'aide internationale pour l'investir en métropole et non dans les pays où ils travaillent. Par ailleurs, il fustige les niveaux de salaire et les avantages en nature dont bénéficient les dirigeants et hauts fonctionnaires africains.

³ Cela ne veut pas dire pour autant que la question des inégalités était totalement absente. Les inégalités entre pays du Nord et du Sud en termes notamment de capacités d'épargne sont un des piliers fondateurs de l'aide internationale. De même, la question des inégalités des termes de l'échange et leurs rôles dans la situation de sous-développement était au cœur des débats sur les inégalités entre pays (cf. la thèse de *l'échange inégal* d'Arghiri Emmanuel [1969]).

productivité (économie essentiellement agricole de subsistance) vers des secteurs à productivité élevée tels que les activités industrielles et agro-alimentaires modernes. Les rémunérations étant certes faibles mais homogènes dans les secteurs à basse productivité, ce transfert de main-d'œuvre entraîne des inégalités de niveau de vie, les rémunérations étant plus élevées dans les secteurs à hauts rendements. Parallèlement, l'observation des écarts d'inégalité de revenu entre pays à des niveaux de développement différents conduit KUZNETS (1955) à déduire que les inégalités au sein des pays devraient suivre une dynamique en forme de « U » inversé concomitante de l'augmentation du niveau de vie moyen induit par le développement économique. Ainsi, il ne servirait à rien de lutter contre les inégalités, car ces dernières sont inhérentes au développement et finiront par diminuer.

De manière assez surprenante, cette vision à la fois fataliste et positive de l'évolution des inégalités avec la croissance économique a jusqu'aux années 2000 dominé la pensée en économie du développement. Cette manière de (non)concevoir la question des inégalités a par ailleurs été renforcée par deux idées. La première est celle que les inégalités contribuent à la croissance économique à travers le fait que les riches épargnent – et donc investissent – plus que les pauvres. La seconde idée est que la croissance générée par l'investissement des riches sera distribuée aux autres catégories de la population. Ce processus de « ruissellement » (*trickle-down process* en anglais) peut potentiellement s'opérer via différents canaux : le revenu moyen qui augmente avec la croissance ou l'augmentation des rendements de l'éducation (et donc les salaires), des politiques redistributives et les revenus du capital (si ce dernier n'est pas concentré exclusivement dans les mains des plus riches)⁴.

Ce n'est qu'au tournant des années 1990 et 2000 que les termes du débat s'inversent, et que les inégalités intra-pays deviennent une question en soi : il ne s'agit plus d'examiner comment la croissance et le développement affectent la distribution des revenus ni d'envisager les inégalités comme « bonnes » pour le développement,

⁴ Cette théorie du ruissellement des effets de la croissance économique est souvent mobilisée dans les débats concernant les arbitrages politiques entre efficacité et équité, et par l'approche libérale pour limiter toute politique visant à taxer les revenus des plus riches.

mais au contraire d'interroger les inégalités comme facteur préjudiciable à la croissance économique. Cela tient à plusieurs facteurs.

Le premier est tout simplement un constat empirique. La disponibilité de séries longues de comptabilité nationale et d'enquêtes auprès des ménages à différents points du temps et sur un large échantillon de pays couvrant les pays émergents et pauvres a permis d'enfin observer la relation entre croissance économique et distribution des niveaux de vie. Le constat est sans appel : la courbe de Kuznets n'est pas validée empiriquement (BRUNO *et al.* 1998 ; COGNEAU et GUÉNARD, 2003) ; là où il y a croissance, les inégalités n'ont pas baissé. Enfin, alors qu'il y a débat sur la manière de concevoir la croissance économique et les politiques économiques de telle manière que les plus pauvres en bénéficient (débat dit sur la croissance pro-pauvres), BOURGUIGNON (2003) montre que la croissance économique permet d'autant plus d'améliorer les niveaux de vie des plus pauvres que les inégalités sont faibles, et qu'une réduction des inégalités permet d'augmenter l'élasticité de la réduction de la pauvreté à la croissance économique⁵.

Deuxièmement, le développement de modèles théoriques tels que les modèles de croissance endogène et les modèles tenant compte de l'imperfection des marchés (*market failures*) sur les comportements d'investissement ont permis de pointer le fait que des sociétés avec des niveaux élevés d'inégalité peuvent générer moins d'investissement et donc moins de croissance (AGHION *et al.*, 1999). Une autre motivation mise en avant par des travaux théoriques pour réduire les inégalités est le fait qu'une distribution du patrimoine inégalitaire génère moins d'investissements (et donc moins de croissance). Dans le cas où le rendement des investissements est décroissant, donner la possibilité aux plus pauvres d'investir est bénéfique à la croissance. Les principales mesures qui découlent de ce raisonnement sont de permettre l'accès au marché du crédit aux plus pauvres et de réduire les coûts du crédit.

⁵ C'est-à-dire que, pour un niveau donné de croissance économique, la réduction de la pauvreté sera plus forte.

Dorénavant, ce sont les questions d'économie politique et d'ordre moral qui sont mises en avant pour défendre la lutte contre les inégalités⁶. Cela procède d'une prise de conscience que le ruissellement de la croissance à l'ensemble de la population exige des politiques d'éducation et de soutien aux plus démunis qui ne peuvent être mises en place que si l'équilibre du pouvoir le permet. Or, les inégalités économiques vont de pair avec des inégalités de pouvoir. La pression politique exercée par les riches pour préserver leurs rentes n'est pas propice aux réformes économiques nécessaires pour réduire les inégalités et renforcer la croissance économique. Un autre canal est le fait que de trop grandes inégalités peuvent empêcher la capacité des individus à s'entendre et à se coordonner pour la définition et la mise en œuvre d'objectifs politiques visant l'intérêt général tels que les politiques d'éducation (BÉNABOU, 2000 ; FERREIRA, 2001). D'autres travaux avancent le fait que de trop fortes inégalités peuvent être à l'origine des crimes et de la violence de la part des plus défavorisés, mettant en péril les systèmes économiques et sociaux.

Les travaux qui ont tenté d'identifier empiriquement et sur de larges échantillons de pays les liens entre inégalités, investissement et croissance ne sont cependant pas concluants. Leurs résultats sont très sensibles aux échantillons de pays et aux méthodes d'identification. Cela ne veut pas dire pour autant que les inégalités n'agissent pas sur la croissance. Il s'agit plutôt de remettre en cause la manière dont les économistes ont voulu observer cette relation. L'approche macro-économique est souvent trop réductrice et ne rend pas compte des canaux de transmission précis ni des mécanismes mis en évidence par les modèles théoriques (VOITCHOVSKY, 2009). Comme souligné par FERREIRA (2012), il est plus important d'examiner les canaux micro-économiques de transmissions des inégalités sur la dynamique des niveaux de vie.

⁶ Le dernier exemple est la tribune de Joseph Stiglitz publiée dans *Libération* du 19 janvier 2017 à l'occasion du sommet de Davos (http://www.liberation.fr/debats/2017/01/19/inegalites-une-urgence-economique-et-morale_1542674 consulté le 23 janvier 2017).

Les défis de la mesure

Un premier défi opérationnel pour suivre les inégalités est de disposer de données adéquates. Depuis les années 1980, le nombre d'enquêtes de niveaux de vie a considérablement augmenté, initialement mobilisées pour mesurer la pauvreté et, plus récemment, pour calculer des indicateurs d'inégalité de niveaux de vie à l'échelle des pays comme au niveau mondial. Ces enquêtes souffrent cependant de biais importants pour apprécier les niveaux d'inégalités et leurs dynamiques : sous-échantillonnage des plus riches, biais de non-réponses, questionnaires mal conçus pour apprécier la diversité des revenus des plus aisés ainsi que leurs modes de consommation...

C'est ce constat de l'imprécision des données sur le haut de la distribution des revenus qui a conduit un groupe de chercheurs à mettre au point le projet WID (*World Wealth and Income Database*)⁷, dont la principale nouveauté est de combiner systématiquement des données fiscales avec les enquêtes et les comptes nationaux. Ce projet a eu un impact important sur le débat mondial sur les inégalités. La base ne couvre cependant que très partiellement les pays en développement. Par ailleurs, quand les données existent, elles ne sont pas encore suffisamment mobilisées par les gouvernements et les sociétés civiles des pays eux-mêmes.

D'autres défis pour suivre les inégalités sont liés à la tension entre certaines propriétés statistiques nécessaires des indicateurs d'inégalité et à l'importance accordée à l'inégalité absolue d'une part et à l'interprétation intuitive des données d'autre part.

Le fait que les indicateurs soient invariants au rééchelonnement de tous les revenus de même que la duplication de la population (axiome de l'invariance d'échelle) a en particulier fait l'objet de nombreux débats. En effet, l'invariance d'échelle peut être associée à des gains absolus très différents le long de la distribution en fonction de la dispersion des revenus dans la distribution initiale (BANQUE MONDIALE, 2016). Par conséquent, les mesures relatives et absolues de l'inégalité peuvent diverger. Les mesures relatives de l'inégalité – qui respectent la propriété d'invariance d'échelle –

| ⁷ <http://wid.world/wid-world/>

sont attrayantes sur le plan conceptuel parce qu'elles permettent d'analyser séparément l'inégalité et la croissance économique. Cependant, comme l'a montré RAVALLION (2004), les perceptions concernant l'élargissement des écarts de revenu s'appuient souvent sur une vision « absolue » des inégalités.

Par ailleurs, l'objectif de la plupart des études sur le caractère pro-pauvres de la croissance consistant à tester si des réformes de politiques spécifiques sont bénéfiques pour les personnes initialement pauvres pose d'autres défis opérationnels. En effet, cette information ne peut pas être obtenue par les comparaisons en coupe transversale avec les données habituellement utilisées. Ces comparaisons permettent seulement d'établir si la part du revenu détenue par les 40 % les plus pauvres après la réforme est plus ou moins élevée que la part des revenus détenue par les 40 % les plus pauvres avant la réforme, mais ces deux groupes ne sont pas les mêmes. GRIMM (2007) a ainsi montré que le fait d'utiliser des données transversales ou de panel change radicalement l'interprétation des résultats concernant l'évolution des inégalités. Pour pouvoir faire un diagnostic complet, il faudrait disposer des enquêtes en panel qui suivent les mêmes ménages mais qui sont trop rarement disponibles.

Quelles politiques pour réduire quelles inégalités ?

La grande majorité des cibles définies par les Nations unies pour réduire les inégalités concerne les inégalités au sein des pays. Sachant que les décisions politiques se prennent avant tout au niveau national, on ne peut qu'approuver le focus mis sur les inégalités au sein des pays⁸. Il apparaît cependant que les cibles de l'ODD 10 invitent les pays à lutter contre certaines inégali-

⁸ Il n'en demeure pas moins que, d'un point de vue philosophique et moral, (trop) inscrire la lutte contre les inégalités au niveau des pays peut atténuer le caractère universel des droits humains. En outre, cela réduit la pertinence des politiques migratoires. Comme souligné par MILANOVIC (2016), l'augmentation des mobilités inter-pays peut être un levier important de réduction des inégalités mondiales, puisque ces dernières sont encore avant tout dues à des inégalités de revenu moyen entre pays.

tés internes et moins contre d'autres. Les cibles visant à réduire les inégalités entre groupes d'individus (inégalités horizontales) sont au nombre de 2 (cibles 10.2 et 10.3), contre une seule (cible 10.1) qui s'attaque aux inégalités verticales (entre tous les individus). Dans le cas de cette dernière, il s'agit de réduire la distance des 40 % les plus pauvres au revenu national moyen. Au vu des évolutions récentes des inégalités, on peut regretter que cette cible ne mentionne pas les hauts revenus⁹ – alors qu'elle sera d'autant plus difficile à atteindre que ces derniers augmentent considérablement.

Un autre point aveugle manifeste est l'absence de mention à la lutte contre les inégalités de richesse. Certes, des ODD portent sur la santé et l'éducation, mais aucune cible ne mentionne explicitement ni le patrimoine, ni les actifs productifs. Or, historiquement, les politiques de redistribution des terres ont grandement contribué à réduire les inégalités. Sans vouloir promouvoir des politiques trop coercitives, les politiques visant à sécuriser les droits de propriété des plus démunis ou celles visant à assurer des retombées plus équitables de l'exploitation des ressources naturelles *via* par exemple la révision des codes miniers pourraient constituer des leviers de lutte contre les inégalités de patrimoine. Outre le caractère très choquant de certaines inégalités de patrimoine (OXFAM, 2016), consolider l'accès aux actifs des plus pauvres contribuerait à la réduction de la pauvreté et des inégalités en limitant les mécanismes de trappe à pauvreté.

Enfin, alors qu'il est fait référence à des politiques budgétaires et de protection sociale (cible 10.4), les grandes absentes sont les politiques fiscales. Or, les politiques d'éducation, d'infrastructures ou de transferts financiers qui permettraient une réduction des inégalités de capital humain et de revenus tertiaires (prise en compte de l'accès aux services publics dans les écarts de niveau de vie) ne peuvent pas être financées exclusivement par l'aide internationale. Sachant que les réformes fiscales sont en grande partie à l'origine de la réduction drastique des inégalités à partir des années 1930 dans les pays du Nord, et que les outils fiscaux de la plupart des pays en développement procèdent de la période

⁹ Les revenus du haut de la distribution ne sont mentionnés que de manière très allusive dans la cible 10.5.

coloniale (COGNEAU *et al.*, 2016), il est nécessaire que la fiscalité soit partie intégrante du débat sur la lutte contre les inégalités dans les pays en développement.

Pour conclure, l'inscription des inégalités dans les ODD est un réel progrès. Cependant, les multiples mécanismes complexes et souvent contextualisés qui peuvent être à l'origine des dynamiques des inégalités sont encore trop mal connus. Il ne s'agit pas tant de réfléchir à une théorie globale des inégalités mondiales que de chercher à comprendre dans des contextes donnés les différents mécanismes agissants. Il est indispensable de doter les pays en développement et la communauté internationale des chercheurs d'outils statistiques innovants permettant à la fois de mesurer les inégalités et d'en comprendre les causes. Par exemple, il est un champ de recherche qui devrait se développer dans les années à venir : celui de l'étude des comportements de consommation et d'épargne des riches dans les pays émergents et pauvres.

Références bibliographiques

AGHION P., CAROLI E., GARCIA-PENALOSA C., 1999 – Inequality and Economic Growth: the Perspective of the New Growth Theories. *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, December : 1615-1660.

ALVAREDO F., GASPARINI L., 2015 – « Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries ». In Atkinson A. and Bourguignon F. (eds) : *Handbook of Income Distribution*, Volume 2A-2B, Elsevier, North Holland, 2 366 p.

ANAND S., SEGAL P., 2015 – « The global distribution of income ». In Atkinson A. and Bourguignon F. (eds) : *Handbook of Income Distribution*, Volume 2A-2B, Elsevier, North Holland, 2 366 p.

ATKINSON A. B., BOURGUIGNON F., 2015 – *Handbook of Income Distribution*. Volume 2A-2B, Elsevier, North Holland, 2 366 p.

BANQUE MONDIALE, 2016 – *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington, DC, World Bank.

BÉNABOU R., 2000 – Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract. *American Economic Review*, 90 (1) : 96-129.

BOURGUIGNON F., 2003 – « The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods ».

In Eicher T. and Turnovsky S. (eds) : *Inequality and Growth: Theory and policy implications*, Cambridge, MA, MIT Press.

BRUNO M., RAVALLION M., SQUIRE L., 1998 – « Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues ». In Vito Tanzi and Ke-young Chu (eds.) : *Income Distribution and High Growth*, Cambridge, MA, MIT Press.

COGNEAU D., GUÉNARD C., 2003 – *Les inégalités et la croissance: une relation introuvable?* Document de travail DIAL DT/2202/03, DIAL, Paris, 26 p.

COGNEAU D., DUPRAZ Y., MESPLÉ-SOMPS S., 2016 – *Colonial Public Finance in the French Empire*. VI African Economic History network meeting, University of Sussex, October.

DUMONT R., 1962 – *L'Afrique est mal partie*. Paris, Éditions du Seuil (réédité en 2012).

FERREIRA F. H. G., 2001 – Education for the Masses? The Interaction between Wealth, Educational and Political Inequalities. *Economics of Transition*, 9 (2) : 533-552.

FERREIRA F. H. G., 2012 – « Distributions in Motion: Economic Growth, Inequality, and Poverty Dynamics ». In Jefferson P. N. (ed.) : *The Oxford Handbook of the Economics of Poverty*, Oxford Handbooks Online, Oxford University Press.

GRIMM M., 2007 – Removing the anonymity axiom in assessing pro-poor growth. *Journal of Economic Inequality*, 5 : 179-197.

JEFFERSON P. N., 2012 – *The Oxford Handbook of the Economics of Poverty*. Oxford University Press.

KUZNETS S., 1955 – Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45 (1) : 1-28.

LEWIS P., 1954 – Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22 : 139-191.

MEIER G. M., SEERS D., 1984 – *Pioneers in development* (Vol. 375). New York, Oxford University Press.

MILANOVIC B., 2013 – Global income inequality in numbers: in history and now. *Global Policy*, May 2013 : 198-208.

MILANOVIC B., 2016 – *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Boston and London, Harvard University Press.

NOLAN B., SALVERDA W., SMEEDING T. M., 2012 – *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford University Press.

OXFAM, 2016 – *Une économie au service des 1 %*. Note d'information n° 210, 18 janvier 2016. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-fr.pdf, consulté le 25 janvier 2017

PALMA J. G., 2011 – Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the 'Inverted-U': It's All About the Share of the Rich. *Development and Change*, 42 (1) : 87-153.

PIKETTY T., 2013 – *Le capital au XXI^e siècle*. Éditions du Seuil/Harvard University Press.

RAVALLION M., 2004 – *Looking Beyond Averages in the Trade and Poverty Debate*. Washington, DC, World Bank Policy Research Working Paper Series 3461.

RAVALLION M., 2016 – *The Economic poverty, history, measurement and policy*. Oxford University Press, 701 p.

VOITCHOVSKY S., 2009 – « Inequality and Economic Growth ». In Salverda W., Nolan B. and Smeeding T. (eds) : *The Oxford handbook of Economic Inequality*, Oxford, Oxford University Press.

Pas de développement durable sans réduction des inégalités

Marie DURU-BELLAT

ODD 10 : « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre »

Le développement durable ne peut se réduire à une réduction de la pauvreté. Certes, on peut considérer que cette dernière est toujours un progrès, même si, dans le même temps, les plus riches continuent à s'enrichir. Et la réduction de l'extrême pauvreté figurait bien en bonne place parmi les Objectifs de développement du millénaire édictés en 2000 dans la perspective de 2015. Parmi ceux-ci figurait aussi l'accès de tous à un « environnement durable ». Aujourd'hui, dans la perspective de 2030, c'est de « développement durable » qu'il s'agit et les objectifs, toujours d'actualité, de réduction de la pauvreté coexistent avec un nouvel Objectif : « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre ». Cet ajout, bienvenu, exprime la conviction que le développement ne saurait être durable si, les pauvres devenant moins pauvres, les riches continuent, à l'autre bout de l'échelle des revenus, de s'enrichir toujours plus. Il convient donc, et c'est nouveau, de s'intéresser tout autant aux inégalités entre riches et pauvres qu'au sort de ces derniers. Les organisations internationales admettent donc, après que les chercheurs l'ont démontré amplement depuis le tournant du siècle, que le maintien des inégalités (au-delà d'une « simple » réduction de la pauvreté) pose

problème, que ce soit d'un point de vue éthique, économique, social ou écologique.

D'un point de vue éthique, rien ne peut justifier que, selon l'endroit où vous avez la chance ou la malchance de naître, votre sort varie de manière aussi radicale. Pourtant, non seulement les inégalités sociales font l'objet d'une grande tolérance (au-delà des poussées d'indignation récurrentes), mais les économistes libéraux les ont longtemps défendues : dès lors que les chances de tous sont raisonnablement égales sur un marché où prévaut une concurrence non faussée, les inégalités sont plutôt un signe de bonne santé de l'économie et, de plus, l'enrichissement des riches tire les pauvres vers le haut et bénéficie à tous. Aujourd'hui, ces thèses sont largement discutées (voir notamment STIGLITZ, 2012) : les inégalités non seulement ne seraient pas favorables à la croissance mais pourraient au contraire la freiner ; par ailleurs, celle-ci ne serait pas forcément suffisante pour réduire les inégalités. Parallèlement, de nombreuses études ont pointé les effets délétères multiformes des inégalités (DURU-BELLAT, 2014) et la Banque mondiale parle aujourd'hui de « croissance inclusive » pour insister sur le fait que la croissance économique ne suffit pas à améliorer le bien-être des populations. Inscrire la réduction des inégalités dans la liste des ODD, c'est reconnaître qu'elles sont d'une telle ampleur qu'elles risquent de rendre inatteignables les autres ODD et *in fine* un développement durable. Il faut donc s'y attaquer non pas seulement en fonction de considérations de justice, mais pour préserver notre capacité à vivre ensemble, et également notre planète. Cela vaut à la fois pour les inégalités au sein des pays et pour les inégalités entre pays.

Les inégalités internes aux pays

Une menace pour la démocratie

Au sein des pays, c'est avant tout eu égard à la cohésion sociale que les inégalités sociales sont jugées délétères ; les comparaisons internationales montrent que plus les inégalités de revenus sont importantes, moins le degré de cohésion sociale est élevé (DUBET *et al.*, 2010). L'épidémiologiste R. Wilkinson (WILKINSON, 2005)

a révélé, dans les États américains, des corrélations positives fortes entre inégalités économiques et homicides ou prégnance du racisme, ou encore, dans un sens négatif, entre inégalités et sentiment de confiance. Quand les inégalités sont importantes, les relations sociales sont imprégnées de logiques de différenciation, de domination. En outre, quand certains revenus atteignent des niveaux tels que le salarié moyen a du mal à imaginer ce qu'ils signifient, la légitimité des écarts de salaires s'en trouve ébranlée. Les politologues insistent également sur le fait que, dès lors que s'opposent des intérêts par trop contrastés, les démocraties connaissent de sévères difficultés de fonctionnement. L'inégalité donne aux acteurs en position dominante le pouvoir de promouvoir des politiques qui favorisent leur propre intérêt même quand elles ne vont pas dans le sens de l'intérêt général. De plus, les inégalités distordent les débats publics et les politiques mises en œuvre, car les plus riches ne peuvent guère comprendre la situation des plus pauvres.

Une menace pour la cohésion sociale

Au niveau des personnes, Wilkinson démontre que leur bien-être psychologique et leur santé sont fortement liés à leur expérience subjective de la hiérarchie sociale. Dans les sociétés riches, où les préoccupations de survie matérielle sont minimales, l'anxiété quotidienne concerne avant tout la manière dont on pense que les autres nous perçoivent. Et en la matière, les statuts sociaux relatifs sont très importants. La violence va être plus répandue dans les sociétés inégales, dès lors que l'inégalité accroît la probabilité que les personnes du bas de l'échelle réagissent pour réaffirmer leur dignité et le sentiment de leur propre valeur. Wilkinson rejoint les analyses des économistes qui soulignent le rôle important que jouent l'estimation comparative des niveaux de vie et l'envie non seulement sur le désir de gagner plus et consommer plus, mais aussi sur le sentiment de bonheur. C'est avant tout le revenu relatif, en comparaison avec son « groupe de référence », qui importe : dès lors que les revenus de ce groupe augmentent aussi vite que les vôtres, le surcroît (absolu) de revenu qu'entraîne votre propre augmentation n'apporte pas de surcroît de satisfaction. Une société inégalitaire est donc une société d'éternels insatisfaits.

Entre pays, des inégalités insoutenables d'un point de vue socio-économique

Les inégalités entre pays sont particulièrement marquées et leur caractère injuste est patent. L'économiste B. Milanovic (MILANOVIC, 2005 ; 2016) démontre qu'au niveau mondial, une part importante de votre revenu (environ 60 %) dépend du pays où vous avez la chance ou la malchance de naître : ce que vous gagnez est dû majoritairement à cette « prime » à la naissance, alors que vos efforts et votre mérite personnel ont un poids bien plus faible. De plus, particulièrement en ce qui concerne les inégalités mondiales, tout débat sur la justice inclut un questionnement en termes de responsabilité. Et, en l'occurrence, à la fois l'histoire et le fonctionnement actuel des marchés, ainsi que les politiques des institutions internationales, amènent à conclure, même si ces questions sont évidemment l'objet de débats, que nous ne sommes pas sans responsabilité dans cet état du monde.

Mais, au-delà des arguments éthiques, pour convaincre de la nécessité de lutter contre les inégalités planétaires, il est nécessaire de mobiliser des considérations empiriques concrètes montrant que cela va dans le sens de nos propres intérêts. Les arguments sont à la fois de nature sociologique et de nature économique, mais aussi, perspective tout aussi pressante, de nature écologique.

En ce qui concerne les effets délétères des inégalités entre pays sur les relations internationales, à partir du moment où ces inégalités sont aujourd'hui connues de tous, il est peu probable que cette prise de conscience laisse indifférent. Ces inégalités entraînent-elles, chez les plus pauvres, une volonté de ressembler aux plus riches de la planète ? Même si les analyses empiriques manquent sur ces questions, et même si les inégalités mondiales sont moins prégnantes que celles qui existent au sein des pays, il ne fait pas de doute que la globalisation change les références à l'aune desquelles on se juge (relativement) pauvre ; les habitants des pays pauvres risquent alors de se sentir de plus en plus pauvres.

Dans un monde où les possibilités de déplacement sont nombreuses, on peut alors s'attendre à des mouvements migratoires importants, susceptibles de nourrir des politiques de repli parfois racistes ou xénophobes. Parmi les effets sociaux des fortes inégalités entre pays, on peut également évoquer des tensions politiques,

certaines guerres liées à l'accès à des ressources naturelles rares, voire la montée des intégrismes religieux.

Il reste que ce sont les effets économiques des inégalités globales qui sont le plus documentés. En particulier, les inégalités entre pays – notamment les différentiels importants de salaires et de pouvoir d'achat – engendrent un modèle économique du « pauvre vers le riche » (voir notamment SÉVÉRINO et RAY, 2011), un modèle qu'exploitent certains pays émergents en vendant aux riches les marchandises qu'ils produisent à bas coûts, en profitant précisément des inégalités entre pays riches et pays pauvres. Au sein de ces pays, ce modèle néglige à la fois les producteurs – mauvaises conditions de travail, salaires très faibles – et les consommateurs, le marché intérieur passant après les exportations. Dans les pays riches, si les consommateurs bénéficient de produits bon marché, les délocalisations et le chômage contrebalancent ce « bénéfice ». Pour les pays pauvres comme pour les plus riches, ce modèle ancré dans les inégalités entre pays est donc insoutenable.

Des inégalités insoutenables et injustes...

Ce même modèle l'est aussi si l'on se place au niveau de la planète : les inégalités constituent une menace écologique. Pour analyser les relations entre inégalités sociales et problèmes environnementaux, l'approche la plus répandue consiste à confronter, d'un côté, ceux qui profitent le plus des ressources environnementales, de l'autre, ceux qui pâtissent le plus des dégradations environnementales¹. Au niveau international, on est aujourd'hui capable de confronter, en matière d'émissions de gaz à effet de serre, la géographie des émissions et la géographie des impacts, avec certes des problèmes de mesure lourds d'enjeux politiques (faut-il estimer les émissions par habitant ou globalement, faut-il tenir compte du passé et des effets d'accumulation, ou se caler sur la situation à l'instant t ?...). Dans tous les cas, il est clair que les pays qui souffrent le plus des dégradations climatiques ne sont pas

¹ Voir, en France, les travaux d'Eloi Laurent et, à l'échelle internationale, la dernière édition de *Géopolitique du climat* de François Gemenne (Colin, 2015).

ceux qui en sont le plus responsables, ce qui pose un problème de justice aujourd'hui bien perçu par les pays les plus pauvres (qui l'ont vigoureusement pointé lors de la Conférence sur le climat de 2015 à Paris et il est à présent débattu dans toutes les réunions internationales sur les questions climatiques) (HARRIS, 2010).

Le coût écologique et politique des inégalités

Mais on peut aussi se focaliser sur la question de savoir dans quelle mesure les inégalités sociales elles-mêmes sont susceptibles d'accroître les problèmes environnementaux, alors qu'une société moins inégale – au sein des États comme au niveau de la planète – rendrait davantage possible leur résolution. Le raisonnement consiste alors à souligner que, tout comme l'inégalité pousse les individus à travailler ou à s'endetter toujours davantage, elle engendre au niveau collectif une spirale continue de croissance économique et de destruction des ressources. Dans un contexte mondialisé mettant en scène un certain style de vie, le risque est réel que les inégalités par rapport à cette norme nourrissent une course à la consommation catastrophique pour la planète. Cela alors que les interdépendances entre pays sont étroites, du fait de la globalisation, et que donc les consommations des riches ont un impact sur le sort des pauvres. C'est le cas par exemple quand, dans les pays riches, on choisit les agrocarburants pour les voitures, ou quand les classes moyennes chinoises imitent notre régime alimentaire carné : il en résulte par ricochet une augmentation du prix des céréales, avec à la clé des émeutes de la faim. Non seulement donc l'inégalité est socialement corrosive, mais elle constitue l'obstacle le plus significatif à un niveau d'activité économique soutenable en termes écologiques.

De plus, les inégalités entre pays favorisent des jeux de pouvoir non neutres en matière environnementale. Ainsi, les pays riches ont le pouvoir et la capacité de transférer leurs pollutions dans les pays pauvres. Alors que, dans un contexte d'inégalités moindres et de réglementations internationales garantissant des marchandages et des accords moins déséquilibrés, on voit mal ce qui pousserait les pays pauvres à accepter d'accueillir sur leur sol tous les déchets des pays riches ou à brader à des firmes étrangères le droit d'exploiter leurs ressources naturelles. Et dans ce cas, les

pays riches seraient incités bien plus qu'actuellement à limiter leur pollution.

On peut ajouter que, tout comme les inégalités s'avèrent de manière générale nuisibles à un fonctionnement démocratique, l'atteinte d'un consensus mondial sur les questions environnementales et la gestion des biens communs est d'autant plus réalisable que les inégalités entre pays sont limitées.

Un enjeu de justice globale

Dès lors que les dégradations découlant du changement climatique mettent en péril les droits humains les plus élémentaires dans certaines parties du monde, tandis que la responsabilité en revient largement aux pays riches, on est bien face à un problème de justice distributive globale : comment déterminer la répartition des coûts et des bénéfices environnementaux, face à des ressources rares ? Qui doit être protégé du changement climatique, qui doit payer, qui peut avoir le droit de polluer... ? Toutes ces questions sont sans conteste des questions de justice distributive, puisqu'il s'agit de répartir équitablement les droits et les devoirs. Devrait s'y adjoindre un souci de justice rétributive, focalisé quant à lui sur la réparation des torts causés. À l'évidence, ces questions doivent être posées au niveau global et, d'ores et déjà, tant les mobilisations autour des conférences sur le climat que le droit international de l'environnement débouchent sur certaines avancées : on admet à présent la notion de responsabilités différenciées eu égard au changement climatique, notamment selon l'histoire économique des pays, d'où découlent des contributions proportionnelles aux fonds dédiés à la « compensation climatique ». D'autres questions restent davantage polémiques (faut-il allouer des quotas d'émission en fonction du nombre d'habitants d'un pays par exemple ?), mais elles sont explicitement posées. Une difficulté vient évidemment des reclassements constants entre pays engendrés par la diversité des rythmes de développement : alors que dans une optique de justice distributive il convient d'identifier clairement les pays pollueurs par exemple, on sait que certains pays jadis « victimes » s'enrichissent et deviennent eux-mêmes « coupables »... Il reste que, dans la perspective de l'ODD 10, il est nécessaire de prendre en compte la dynamique

spécifique qu'engendrent les inégalités. Car non seulement les problèmes environnementaux constituent un vrai défi de justice globale, mais une perspective de justice globale, dépassant le cadre des États, constitue la voie la plus pertinente pour affronter ces problèmes.

Que faire ?

Tant que subsistent des inégalités massives entre pays, une course en avant vers plus de richesse ne peut que contrecarrer les avancées d'un développement soutenable. Dans un monde où le sort des riches n'est pas indépendant du sort des pauvres, l'impératif écologique se conjugue avec les enjeux économiques et sociaux, au-delà des considérations éthiques, pour donner la priorité à la lutte contre les inégalités. C'est évidemment moins consensuel que la lutte contre la pauvreté, car réduire les inégalités dans un monde où l'accroissement infini de la taille du gâteau est insoutenable exige de poser explicitement la question de la décroissance, polémique chez les économistes et taboue chez les politiques². Quoi qu'il en soit, toute politique de décroissance, même prudente et nécessairement très sélective – elle ne saurait concerner pareillement les pays les plus riches et les pays les plus pauvres –, ne peut être envisagée sans des institutions, des régulations et des mobilisations se situant à des niveaux différents.

Face à des questions globales, qui exigent des actions au niveau global, les modes d'intervention supra-étatiques sont indispensables, autant que problématiques... Il n'est pas impossible de renforcer la gouvernance mondiale *via* les institutions internationales existantes, même si elles sont couramment l'objet de vives critiques. On peut les rendre plus justes, notamment en y donnant plus de poids aux pays pauvres, on peut aussi chercher à y rendre plus démocratiques les prises de décision.

² Sur ces débats, voir notamment la note « La croissance ne fait pas le bonheur : les économistes le savent-ils ? », UCL, *Regards économiques*, n° 38, 2006 ; ainsi que la note de l'Institut Veblen, « La croissance non économique » (2012).

Le rôle des régulations internationales est évidemment crucial dans des domaines comme le commerce et la finance. Mais dans une perspective de justice globale, c'est de manière systématique qu'il faut poser la question de l'effet qu'ont nos propres choix – politiques ou en matière de consommation – sur les autres, puisqu'on sait que nombre de nos politiques, généreuses à l'intérieur de nos frontières, sont extrêmement dommageables hors de nos frontières, pour les pays les plus pauvres notamment.

Les États restent à tous les niveaux le pivot central, pour contraindre s'il le faut le secteur privé de respecter des objectifs d'intérêt général, et aussi pour réguler les activités polluantes de leurs citoyens. Les États ont aussi le pouvoir d'intervenir dans les institutions internationales, de leur donner mandat et d'en contrôler l'application.

Cependant, la société civile reste le moteur ultime de tout changement. Mais, dès lors que tout appel à un ressort éthique est fragile, la mobilisation des personnes exige un ressort intellectuel. Cela passe par l'information, sur des thèmes tels que les causes de la pauvreté, le caractère global de l'économie mondiale et nos responsabilités à cet égard ainsi que sur les devoirs de justice distributive qui en découlent, sans oublier les intérêts propres que nous avons, nous habitants des pays riches, à voir s'atténuer les inégalités dans une planète qui n'est pas extensible. Les ressources discursives et les schémas interprétatifs dont les personnes peuvent faire usage affectent leurs opinions politiques. Ainsi, prendre conscience de notre interdépendance avec les pays plus pauvres et de notre implication dans leur pauvreté elle-même est nécessaire pour inciter les habitants des pays riches à agir, en particulier à pousser leurs gouvernants à des politiques de redistribution globale. Puisse cet ouvrage contribuer à cette tâche.

Références bibliographiques

DUBET F., DURU-BELLAT M., VÉRÉTOUT A., 2010 – *Les sociétés et leur école*. Paris, Éditions du Seuil.

DURU-BELLAT M., 2014 – *Pour une planète équitable. L'urgence d'une justice globale*. Paris, Éditions du Seuil.

HARRIS P., 2010 – *World Ethics and Climate Change*. Edinburgh, Edinburgh University Press.

MILANOVIC B., 2005 – *Worlds Apart. Measuring international and global inequality*, Princeton University Press.

MILANOVIC B., 2016 – *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, Belkap Press of Harvard University.

SÉVÉRINO J. M., RAY O., 2011 – *Le Grand Basculement. La question sociale à l'échelle mondiale*. Paris, Odile Jacob.

STIGLITZ J., 2012 – *The price of Inequality*, NY, Norton. [*Le prix de l'inégalité*. Paris, LLL.]

WILKINSON R., 2005 – *The impact of Inequality. How to Make Sick Societies Healthier*. Londres, Routledge. [*L'égalité, c'est la santé*. Paris, Demopolis, 2010].

Consommer et produire durablement

La difficile construction de nouveaux modes de vie

Stéphanie LEYRONAS

Alexis BONNEL

**ODD 12 : « Établir des modes de consommation
et de production durables »**

Les Objectifs de développement durable (ODD), issus d'une mobilisation considérable et d'un processus de négociation internationale savamment orchestré par l'ONU, ne sont pas uniquement une « suite logique » des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Fixés en 2000 avec une échéance pour l'année 2015 et concernant exclusivement les pays en développement, les OMD ont avant tout été un grand succès en termes de regain d'intérêt de l'opinion, permettant une reprise de l'aide au développement après une décennie de « fatigue ». Les ODD fixent des objectifs communs vers lesquels tous les pays de la planète s'engagent à progresser ensemble pour le bien-être des générations actuelles et de celles à venir : l'accord s'est donc construit au-delà d'un agenda d'aide au développement, et il promeut une humanité future qui serait à la fois prospère, durable et égalitaire. L'accomplissement politique est non négligeable. Peu de choses ont été oubliées. L'ordonnancement en seulement 17 ODD est un

exercice de synthèse remarquable. Il s'accompagne en revanche d'un grand nombre de cibles (169) et d'indicateurs correspondants (230).

Les ODD sont porteurs d'une triple universalité (DE MILLY, 2015). La première universalité est géographique : les ODD sont « globaux [c'est-à-dire mondiaux] par nature et applicables de façon universelle » (§ 18). La deuxième universalité est sectorielle : les ODD entendent refléter la complexité du monde autour d'une présentation intégrée et systémique, qui dépasse les 17 Objectifs pris individuellement. La troisième universalité est celle des acteurs et des niveaux : les ODD reposent sur des actions locales, nationales, régionales et mondiales, et sur l'engagement des gouvernements mais aussi des autres acteurs, économiques, privés à but non lucratif, associatifs, publics, et même des individus.

L'ODD 12, qui reconnaît le rôle essentiel et transversal des modes de production et de consommation dans le développement durable, relève d'initiatives spécifiques, portées par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) depuis plusieurs années. Le sommet de la Terre sur l'environnement et le développement, tenu à Rio en 1992, préconisait déjà d'éliminer les modes de production et de consommation non durables pour ceux profitables à tous. La Déclaration de 27 principes et les 2 500 recommandations de l'Agenda 21 adoptées à cette occasion restent des références communes à tous les pays signataires engagés dans la construction d'un avenir durable. Lors de la conférence Rio + 20 en 2012, les Nations unies ont réitéré leur soutien à cet agenda avec un programme d'actions (« *Ten-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns* », 10 YFP) sur la production et la consommation durables, adopté à l'article 226 du texte final, « L'avenir que nous voulons ».

Notre analyse exposera rapidement les enjeux auxquels l'ODD 12 entend répondre, tout en mettant en lumière leur extrême intrication. Nous réinterrogerons ensuite la notion même de durabilité au regard de la diversité de ses définitions, perceptions et interprétations ainsi que des débats idéologiques et politiques qui l'animent. Ces réflexions nous amèneront à questionner les modes de gouvernance et les processus de mobilisation des acteurs pour faire face à l'extrême complexité des enjeux identifiés, les intégrer et agir.

Production et consommation durables : nos modes de vie en question

Les enjeux auxquels tente de répondre l'ODD 12 sont multiples et intriqués. D'un point de vue environnemental d'abord, l'objectif est de limiter les perturbations de l'ensemble de nos activités socio-économiques (procédés de production tout au long du cycle de vie, régimes alimentaires, modes d'habitat et de transport, etc.) sur les quatre principaux cycles naturels (eau, carbone, azote, phosphore). Cette question est déjà complexe : ce qui peut apparaître comme une politique efficace dans un domaine peut avoir des répercussions néfastes dans un autre. Par exemple, élargir l'offre de biocarburants pour substituer des énergies renouvelables à des énergies fossiles peut aussi contribuer à faire peser des pressions sur la terre, l'eau, les forêts ou la sécurité alimentaire.

Les impacts croissants des activités humaines sur les quatre cycles naturels et, *in fine*, sur le climat et la biodiversité sont vérifiés de manière objective. Les rapports successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) publiés depuis 1990 ont démontré sans ambiguïté que les activités humaines, notamment l'usage des énergies fossiles, ont conduit à une hausse exceptionnelle des émissions de gaz à effet de serre (GES), cause dominante du réchauffement observé depuis le milieu de xx^e siècle, de l'évolution des précipitations et des systèmes hydrologiques, d'événements extrêmes de températures élevées et de fortes précipitations, de l'acidification des océans, etc.

Les analyses historiques réalisées sur l'évolution de la biodiversité à l'échelle mondiale convergent aussi autour de conclusions préoccupantes (WWF, 2014). Depuis le début de l'ère industrielle, la réduction de la biodiversité terrestre a déjà conduit à la disparition d'environ 50 % de celle-ci (BERGER et THEYS, 2010) et à la forte diminution des ressources halieutiques. Cette tendance s'est accélérée au cours des cinquante dernières années avec les changements dans l'utilisation des sols (déforestation, urbanisation, infrastructures), la surexploitation des ressources, les pollutions locales et diffuses, les introductions d'espèces exotiques envahissantes et le changement climatique.

Si les impacts sont clairement analysés, les mécanismes sous-jacents à ces évolutions et à leur accélération depuis la moitié du XX^e siècle sont plus controversés (CHABASON et LEYRONAS, 2016). La croissance démographique est l'un des principaux accélérateurs de l'utilisation des ressources naturelles. Parallèlement, l'amélioration des conditions de vie de l'homme au cours du siècle dernier coïncide avec l'utilisation accrue des ressources naturelles (OCDE, 2012). L'accès à la classe moyenne par une partie croissante de l'humanité a été l'un des phénomènes marquants de l'évolution des sociétés au cours du XX^e siècle, aux États-Unis et en Europe, dans les pays de l'OCDE en général et désormais dans les pays en développement. Il s'agit d'une évolution bien souvent désirée par les acteurs publics et privés. L'accès à la classe moyenne se traduit par des changements radicaux dans les modes de consommation vers des modèles construits dans les pays industrialisés et fondés sur l'accès à l'automobile individuelle et aux biens semi-durables, par la modification du régime alimentaire pour une diète plus consistante en protéines animales, par l'accès aux services de loisirs et de tourisme ou encore par des phénomènes de dé-cohabitation. Le tout se traduisant par une augmentation absolue de la consommation des ressources naturelles.

Toutefois, le taux de croissance de l'économie est supérieur à celui de l'utilisation des ressources naturelles (RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT, 2012). En effet, à mesure que les sociétés s'enrichissent, les progrès technologiques leur permettent d'utiliser les ressources plus efficacement. La tendance est à nuancer en fonction des ressources naturelles que l'on considère. Par exemple, cela aurait pu conduire à une dissociation entre le PIB et la consommation d'énergie, qui n'a cependant pas été observée, du moins jusqu'à récemment, en raison entre autres des effets rebond de la diffusion de ces technologies, qui entraînent une consommation en forte hausse (comme cela a été le cas successivement avec l'utilisation du charbon et du pétrole) ou l'abandon de modes d'exploitation durables arrivés à maturité (traction animale, utilisation du bois, du vent, de l'eau, etc.).

L'augmentation de la demande en ressources limitées qui en découle exacerbe la concurrence entre les usages et les usagers. Les pressions pesant sur les ressources sont en outre complexifiées en raison des liens qui existent entre les différents types de demande.

L'eau est par exemple nécessaire pour les usagers urbains, mais aussi industriels et agricoles, sans oublier les besoins élémentaires des écosystèmes pour se régénérer. Ces dérèglements opèrent avec, en toile de fond, le fonctionnement de plus en plus globalisé du monde et l'hyper-mobilité des biens, des personnes, de l'information et des capitaux financiers, qui facilitent les échanges mais accélèrent aussi la généralisation du modèle de développement des pays industrialisés et conduisent à une impasse environnementale.

Les progrès technologiques ont permis en partie, jusqu'à aujourd'hui, de faire face à une demande accrue en remplaçant certaines ressources par d'autres (et bien souvent des combinaisons de ressources de plus en plus complexes) et/ou en juxtaposant leur utilisation (pétrole pour le transport, charbon et autres pour l'électricité, etc.), en augmentant leur transfert ou en les utilisant plus efficacement. Toutefois, les ressources naturelles n'ont pas les mêmes degrés de substituabilité (RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT, 2012), ce qui nous oblige à prendre en compte – et réévaluer en permanence, en fonction des progrès des sciences et technologies comme des modes de consommation – les limites physiques concernant l'espace de fonctionnement sécurisé pour la société humaine (ROCKSTRÖM *et al.*, 2009).

De plus, un raisonnement qui se limiterait à une optimisation de l'efficacité des usages des ressources, en intra- et en inter-usages, n'est pas satisfaisant : la réduction nette de l'impact de nos modes de vie sur les ressources est devenue une nécessité. Il s'agit de la lutte contre les gaspillages, du développement de l'économie circulaire, des politiques nutritionnelles orientant les comportements alimentaires vers une consommation plus durable et plus saine (consommation moins carnée, promotion de systèmes de production de viande moins coûteux en calories végétales), etc. De telles actions de maîtrise de la demande et de sobriété constituent des stratégies « sans regret » qui permettent de répondre simultanément à plusieurs enjeux : environnement, sécurité alimentaire et santé. Il en est de même dans tous les domaines : eau, énergie, transport, etc. De telles actions ne permettent pas de tout résoudre mais sont toujours gagnantes.

Questionner les modes de consommation, au Nord comme au Sud, ouvre la voie à des interrogations plus profondes sur nos sociétés (CHABASON et LEYRONAS, 2016). La fonction de consom-

mation touche à des notions personnelles et sociétales (besoins, désirs, appartenances sociales, habitudes, influences religieuses, culturelles et professionnelles). Les gouvernements sont plus que réticents à s'aventurer dans la voie de politiques d'orientation de la consommation. De telles réticences se vérifient également à l'échelle globale : la négociation internationale sur le climat (les Conférences des Parties ou COP de la CCNUCC) comptabilise les émissions produites par chacun des pays, et non pas celles qui sont consommées.

La construction de nouvelles utopies collectives, porteuses de trajectoires de développement et de modes de vie davantage durables, est ainsi devenue aussi indispensable qu'urgente. La tâche n'est pas aisée, d'autant que la notion même de durabilité, si souvent mise en avant, apparaît, sinon insaisissable, du moins floue.

La durabilité : une notion centrale mais relative et difficile à appréhender

Avec l'ODD 11 (« Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »), l'ODD 12 (« Établir des modes de consommation et de production durables ») est le seul à porter directement dans son libellé la notion de durabilité. Il s'avère ici utile d'interroger cette notion, si difficile à saisir et à décliner de manière opérationnelle, alors qu'elle est connue et plébiscitée depuis longtemps et que de nombreux acteurs et projets œuvrent à sa traduction concrète en politiques publiques, stratégies d'entreprise et programmes et projets sur le terrain.

Le problème est probablement de deux ordres. Tout d'abord, il n'y a pas de cadre conceptuel incontestable du développement durable et, partant, des modes de production et consommation durables, que l'on pourrait découvrir par des efforts de recherche ou l'accroissement de nos connaissances. La diversité de points de vue est grande : entre les tenants d'approches technico-économistes (pas de protection de l'environnement ni de protection sociale

sans une base économique forte), plus consensuelles (concilier protection de l'environnement, équité sociale et croissance économique), voire très écologiques (pas de pérennité du système humain sans prise en compte du support écologique), l'espace de discussion semble infini (LEMÉNAGER *et al.*, 2012).

Chaque groupe porteur de durabilité agit pour une certaine définition de cette dernière, en relation avec le problème qui le préoccupe, avec la communauté dans laquelle il s'inscrit et avec le débat auquel il participe. Sur un fond d'analyses de plus en plus nourries mais toujours incomplètes, chaque acteur individuel ou collectif, doté de son système de valeurs et d'intérêts, qui évoluent par ailleurs au fil du temps, négocie pour définir ce qu'est le monde ou ce qu'il devrait être. Le développement durable n'apparaît pas comme une réponse déterministe à une vérité scientifique ou économique qui reste toujours en construction. Il ressemble plutôt à une invention en discussion permanente, plus ou moins dirigée par une vision et une volonté politiques, et par des arbitrages permanents entre intérêt local et global et entre le court et le long terme, permettant de gérer au mieux les multiples contradictions et incohérences d'un monde complexe, interconnecté et mouvant.

Ainsi, lorsqu'une communauté d'acteurs contribue à la mise en œuvre de l'ODD 12 dans l'une ou l'autre de ses multiples dimensions (promotion du lien entre territoires et filières ; de la réduction, réutilisation et recyclage des déchets ; de la mobilité durable ; du commerce équitable ; de modes de production et consommation d'énergie durables ; de l'économie circulaire ou encore de la transition vers des modes de vie durables et des changements de comportements des producteurs comme des consommateurs), les débats sur les manières de faire sont incessants et les décisions prises régulièrement questionnées.

Une deuxième difficulté concerne la nécessaire conciliation entre une multitude d'approches de production et consommation durables, du bas vers le haut, et les objectifs globaux de durabilité. Malgré la multiplication des bonnes volontés et la réalisation concrète d'actions perçues localement comme durables, leur addition – au demeurant impossible car correspondant à chaque fois à une définition particulière de la durabilité – ne suffit pas à résoudre une équation qui nécessite également une cohérence d'action globale. Un problème qui semble résolu à un endroit

donné peut s'avérer en réalité reporté ailleurs (comme les effets rebond susmentionnés), et/ou générer des répercussions dans d'autres domaines, et/ou réapparaître sous une autre forme plus tard. Une vision holistique des modes de production et consommation durables, si tant est qu'elle puisse être définie à l'échelle d'une société, est encore loin d'être le principe directeur des politiques économiques et sociales.

Approches holistiques et gouvernance partagée : deux ingrédients essentiels

Par définition, un développement « non durable » ne durera pas. Toute la question est de savoir si certains acteurs, notamment ceux en charge de politiques publiques, doivent prendre en charge les ajustements nécessaires *ex ante* ou si on laisse la crise provoquer ces ajustements. Deux arguments forts viennent à l'appui du volontarisme politique : d'une part, l'absence d'ajustements peut entraîner des évolutions irréversibles aux conséquences majeures ; d'autre part, les ajustements provoqués par les marchés ou par la nature sous forme de crises sont brutaux et entraînent des effets de répartition, conduisant à un accroissement des inégalités spatiales et temporelles souvent incompatibles avec l'impératif social et éthique des sociétés. Un cadre planétaire de discussion comme celui des processus onusiens depuis le sommet de la Terre en 1992, ayant abouti à l'élaboration des ODD et donc à l'ODD 12, s'avère ainsi plus que jamais nécessaire : les enjeux partagés au niveau mondial sont de plus en plus nombreux, y compris concernant les modes de production et consommation durables, et leur résolution s'impose comme une urgence commune.

Mais ces dispositifs planétaires, aussi indispensables soient-ils, ne pourront à eux seuls résoudre l'équation d'un développement conciliant équilibre environnemental et réduction des inégalités. Ils peuvent même parfois devenir une solution de facilité pour les nombreux acteurs aux échelles nationales mais aussi et surtout locales, parce qu'ils y reportent la responsabilité de décisions compliquées à définir, à prendre puis à mettre en œuvre. Davan-

tage de liens gagneraient à être tissés entre un cadre international renforcé et réformé, qui reste toujours aussi déterminant et doit servir d'aiguillon, et les acteurs et actions concrètes de terrain.

Une partie de la solution à l'évolution de nos modes de consommation et de production est peut-être à trouver dans les *Communs* où acteurs et citoyens se réapproprient les enjeux sur leur territoire et cherchent des solutions spécifiques (BOLLIER, 2014). Dans la lignée des travaux d'Elinor Ostrom (OSTROM, 1990), les Communs proposent des modalités de gestion de ressources (traditionnellement eau, pâturages, forêts, mais aussi des services ou des ressources immatérielles, numériques) par des communautés d'usagers de ces ressources, offrant un espace de gouvernance entre les politiques publiques et les dynamiques de marché. Ils sont aussi, dans des travaux plus récents, et à un niveau plus normatif, des moyens de favoriser des projets sociétaux qui appellent des dynamiques de mobilisation des usagers et des citoyens (BOLLIER, 2014).

L'ensemble des ODD, et en particulier l'ODD 12, mettent en avant l'importance d'une approche systémique (interdépendance des enjeux, indivisibilité des ODD, etc.), et les besoins de sortir de la logique des OMD, de contextualiser de façon fine, de combiner plusieurs niveaux d'analyse et d'intervention, et d'adopter une approche centrée sur les processus et le renforcement des acteurs. Les Communs, qui traduisent des réalités extrêmement diverses, invitent justement à appréhender les spécificités des contextes et des dynamiques sociales locales, à sortir d'une relation Nord-Sud à sens unique, à penser la gouvernance multi-acteurs – en intégrant la manière dont certaines décisions produisant des résultats de développement peuvent être prises par les acteurs en dehors des sphères de l'État et du marché –, à combiner plusieurs niveaux d'intervention et à favoriser les solutions différenciées et l'apprentissage par l'action.

L'adoption de l'ODD 12 représente ainsi une opportunité particulièrement intéressante pour insuffler un changement de paradigme dans les politiques et stratégies globales concernant nos modes de vie, tout en les reliant aux déclinaisons sectorielles et aux dynamiques locales concrètes que les Communs nous enseignent.

Vers de nouvelles utopies collectives ?

En réfléchissant davantage au contexte dans lequel chacun agit et aux multiples interdépendances entre les projets entrepris, les secteurs et le monde extérieur, en enrichissant et multipliant les manières de penser et d'agir, en repoussant les limites habituelles de raisonnement, tant dans l'espace (ce qui se passe ici a un impact ailleurs, qu'il faut savoir apprécier et intégrer dans toute action) que dans le temps (en considérant davantage le long terme dans les prises de décision), des espaces de débat s'ouvrent sur les nécessaires changements de modèle dans toutes leurs dimensions sociales, environnementales et économiques. Ce processus social, politique et institutionnel ne peut pas se décréter ni être défini de manière exclusivement scientifique ou économique, mais il est particulièrement important car porteur de compréhension davantage partagée d'enjeux complexes et, partant, générateur de nouveaux projets de société. Il gagne à être accompagné, à tous les niveaux.

Faire évoluer nos modes de production et de consommation afin de progresser vers un « développement plus durable », c'est ainsi apprendre à déplacer, ne serait-ce que légèrement, notre regard sur le quotidien et sur autrui, avec une bonne dose d'optimisme et d'utopie. Les ODD et en particulier l'ODD 12 ont posé le cadre d'une utopie internationale pour nos modes de vie. À l'heure où la révolution digitale favorise l'éclatement des centres traditionnels de pouvoir et de décision vers des modalités de plus en plus diversifiées, informelles et parfois déterritorialisées, décliner cette utopie internationale en projets de société à l'échelle des territoires constitue l'un des défis majeurs du siècle.

Références bibliographiques

BERGER A., THEYS J., 2010 – *Quels scénarios réalistes pour préserver la biodiversité d'ici 2030 ? Horizons 2030-2050*. MEEDDM (ministère français de l'Écologie, de l'Environnement, du Développement durable et de la Mer), multigr.

BOLLIER D., 2014 – *La renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*. Paris, éditions Charles Léopold Mayer, 192 p.

CHABASON L., LEYRONAS S., 2016 – « Analyse | Produire et consommer durable ». In : *Regards sur la Terre*, <http://regardssurlaterre.com/analyse-produire-et-consommer-durablement>.

LEMÉNAGER T., AHMIN-RICHARD A., MERMET L., 2012 – Les organisations publiques d'aide au développement et la dialectique environnement-développement. *Vertigo*, 12 (1).

DE MILLY H., 2015 – Les Objectifs de Développement Durable : éléments d'analyses et impacts possibles pour les agences d'aide. *Techniques Financières et Développement*, 4/2015, 121 : 37-48.

OCDE, 2012 – Une classe moyenne émergente. *L'Annuel de l'OCDE*.

OSTROM E., 1990 – *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. UK, Cambridge University Press.

RAPPORT EUROPÉEN SUR LE DÉVELOPPEMENT, 2012 – *Affronter la rareté : gérer l'eau, l'énergie et les terres pour une croissance inclusive et durable*.

ROCKSTRÖM J., STEFFEN W., NOONE K., PERSSON A., CHAPIN F. S., LAMBIN E. F., NYKVIST B., 2009 – A safe operating space for humanity. *Nature*, 461 (7263) : 472-475.

WWF, 2014 – *Rapport Planète vivante. Des hommes, des espèces, des espaces et des écosystèmes*.

Partie 4

Faire face aux défis environnementaux

Les ressources naturelles terrestres et marines sont essentielles au bien-être de l'humanité. Elles assurent une grande partie de notre alimentation, de nos emplois ou encore de nos matières premières. Ces biens publics que sont l'eau, l'air, la biodiversité, la terre et de nombreuses ressources renouvelables sont aujourd'hui menacés par nos activités. Depuis maintenant environ un siècle, les observations et mesures scientifiques permettent de quantifier et de mieux comprendre les évolutions du climat et des ressources renouvelables. Des tendances lourdes se dégagent, mettant en évidence une dégradation des ressources naturelles, attribuée en majeure partie aux activités humaines. Ces changements globaux sont sources de préoccupation car ils concernent le support même de nos activités et affectent de manière perceptible les socio-écosystèmes au niveau mondial. Le changement climatique perturbe les productions agricoles et halieutiques et modifie la dynamique des espèces et populations végétales et animales vivant sur terre ou dans les océans. La dégradation des terres arables, la désertification, l'érosion de la biodiversité ou encore la surexploitation des ressources marines hypothèquent sur le long terme les écosystèmes et l'ensemble des ressources fragilisées par le changement climatique. La liste des services écosystémiques produits par les milieux terrestres et marins est longue, presque infinie : production d'oxygène, captation de la chaleur et du carbone, production de protéines, de bois, de matériaux, de médicaments, dégradation de nos déchets, tourisme, culture sont autant de services indispensables, localement comme globalement, et compromis sur le long terme.

Dans cette quatrième partie consacrée à l'environnement et aux ressources renouvelables, on trouvera des chapitres consacrés aux ODD 6, 13, 14 et 15. Concernant l'ODD 6 (« Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau »), Thierry Ruf (chap. 17) met en exergue et discute les bases environnementales, économiques et sociales des enjeux liés à l'exploitation et la gestion de l'eau. Deux chapitres distincts sont proposés pour l'ODD 13 (« Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions »). Dans le premier, Serge Janicot (chap. 18) retrace les grands enjeux liés au

réchauffement climatique et à ses dérèglements associés et suggère des mesures à prendre pour le combattre. Il discute du rôle de la science pour contribuer à assurer la convergence entre enjeux sociétaux liés au climat et ceux liés au développement durable. Dans le deuxième (chap. 19), Emmanuel Torquebiau et Laurent Sédogo traitent du pari de l'agriculture pour relever le défi de l'ODD 13. « L'agriculture intelligente » se donne pour objectifs d'être adaptée au changement climatique et de l'atténuer, tout en contribuant de manière durable à la sécurité alimentaire. Elle peut ainsi constituer l'une des réponses à la crise du changement climatique. Le texte de Philippe Cury (chap. 20), centré sur l'ODD 14 (« Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable »), est dédié aux milieux marins et à leur exploitation. Il propose de recentrer les problématiques environnementales, économiques et sociales liées au milieu marin en développant l'effort d'intégration et de réorientation des objectifs de conservation et d'exploitation dans le cadre plus vaste proposé par l'Agenda 2030. Enfin, le chapitre de Monique Barbut et Abdeladim Lhafi (chap. 21) consacré à l'ODD 15 (« Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité ») propose des actions concrètes pour la restauration des écosystèmes terrestres dégradés et avance comme objectif d'atteindre la neutralité en matière de dégradation des terres (NDT).

Ces quatre ODD sont des thèmes centraux d'un développement durable en ce qu'ils constituent le support de la vie et de nos activités humaines. L'eau, les terres, les mers sont des milieux qui produisent des ressources, aujourd'hui fragilisées par le changement climatique et la surexploitation. Les connaissances scientifiques récentes permettent de tracer ce constat mais également de proposer des solutions pour tenter d'inverser les tendances lorsque celles-ci nuisent au développement durable.

Qu'il s'agisse de la gestion intégrée de l'eau, de l'agro-écologie, de l'approche écosystémique des pêches, d'atteindre la neutralité en matière de dégradation des terres ou encore du programme

« 4 % » pour les terres arables, les Objectifs développés dans cette partie traduisent une volonté de passer progressivement d'une économie de l'extraction à une économie de la connaissance, circulaire, économe et équitable. Les textes présentés proposent ainsi des solutions concrètes offrant l'occasion de relever les défis complexes en matière de durabilité grâce à une coopération internationale coordonnée entre les secteurs et mobilisant un large éventail d'acteurs. Ils offrent également des perspectives en matière de recherche et de développement qui stimulent nos façons d'articuler la recherche et les politiques publiques autour de l'Agenda 2030.

Philippe CURY

L'accès à l'eau, une question de justice pluriscalaire

Thierry RUF

**ODD 6 : « Garantir l'accès de tous à l'eau
et à l'assainissement et assurer une gestion durable
des ressources en eau »**

Dans le domaine de l'eau, les bases environnementales, économiques et sociales du développement durable sont toujours évoquées depuis la conférence internationale de Dublin en 1992 (PFE, 2008). Quatre principes guident constamment les forums mondiaux de l'eau (CONFÉRENCE DE DUBLIN, 1992) : l'eau est une ressource finie, elle doit être gérée par les planificateurs, les décideurs et les utilisateurs sur la base des bassins versants, elle doit inclure les femmes et elle constitue un bien économique. Si tout le monde adhère au premier principe de nécessité de protection de l'eau, les trois autres alimentent des controverses. La notion de bassin versant est insuffisante pour aborder tous les aspects de la gestion durable de l'eau qui se déclinent à des échelles micro-, méso- et macroscopiques. Le rôle des femmes est une dimension sociale essentielle, mais cela ne doit pas occulter les questions d'accaparement, de pouvoir, d'exclusion. La valeur économique intéresse certaines parties prenantes de la gestion, mais il existe d'autres valeurs sociales et symboliques reconnues par d'autres parties prenantes qui conduisent à penser l'eau non comme un bien économique mais comme un bien commun, et sa gestion non comme un business mais comme un élément de justice sociale.

De quoi l'ODD 6 est-il composé ?

Le sixième Objectif de développement durable vise à « garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ». Partant du constat que l'eau ne manque pas sur la planète mais que l'accès à l'eau potable est difficile pour des centaines de millions de personnes, les rédacteurs soulignent les défauts des installations et les déficiences des économies (manque d'investissement). La mauvaise qualité de l'eau, la sécheresse, les pénuries et les défauts d'assainissement et de traitement des eaux entraînent la malnutrition et l'extension de maladies qui touchent les populations les plus pauvres (près de deux milliards et demi d'hommes et de femmes ne bénéficient d'aucune installation d'assainissement). Les inondations sont responsables de 70 % des décès causés par les aléas naturels. Ce sombre tableau général était déjà dressé dans les années 1990 et a été repris au milieu des années 2000 dans les Objectifs du millénaire pour le développement. Le bilan qui sous-tend la reprise de ces objectifs dans l'ODD 6 témoigne d'une certaine faillite des intentions antérieures. Les crises de l'eau sont loin d'être résolues, comme en témoignent les six nouvelles cibles de l'ODD 6 (tabl. 1).

Résumons d'abord ces objectifs. Les deux premiers se veulent impératifs et universels, l'eau potable et l'assainissement pour tous. Le troisième vise à réduire les pollutions pour améliorer la qualité de l'eau. Le quatrième aborde l'idée de l'utilisation rationnelle, le cinquième celle de gestion intégrée, et le dernier la protection des écosystèmes liés à l'eau. Deux souhaits ont été ajoutés dans la sixième cible, la coopération internationale pour la chaîne d'opérations, de la collecte à la réutilisation, et, enfin, la participation locale dans les projets d'amélioration.

L'énoncé des six cibles reprend largement les objectifs élaborés dans les conférences internationales antérieures, et notamment les quatre principes de la conférence de Dublin énoncés plus haut. Leur agencement reste assez classique, leur contenu très général, le chiffrage inexistant (sauf pour l'assainissement). S'il y a des crises sur les eaux de la planète (superficielles, souterraines, canalisées, polluées, accaparées), les réponses à ces crises restent sectorielles, climatiquement et géographiquement non définies.

Tableau 1

Objectifs de développement durable – ODD 6 – Cibles Eau, d'ici à 2030.

6.1	Assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable.
6.2	Assurer l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable.
6.3	Améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant considérablement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau.
6.4	Augmenter considérablement l'utilisation rationnelle des ressources en eau dans tous les secteurs et garantir la viabilité des retraits et de l'approvisionnement en eau douce afin de tenir compte de la pénurie d'eau et de réduire nettement le nombre de personnes qui souffrent du manque d'eau.
6.5	Mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau à tous les niveaux, y compris au moyen de la coopération transfrontière selon qu'il convient.
6.6	Protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau, notamment les montagnes, les forêts, les zones humides, les rivières, les aquifères et les lacs.
6.a	Développer la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en ce qui concerne les activités et programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris la collecte de l'eau, la désalinisation, l'utilisation rationnelle de l'eau, le traitement des eaux usées, le recyclage et les techniques de réutilisation.
6.b	Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Assurer, améliorer, augmenter, mettre en œuvre, protéger, développer, appuyer sont les actions proposées qui sous-tendent des démarches « top-down » émanant des pouvoirs publics et des entreprises du secteur de l'eau et de l'assainissement. Les questions sociales, territoriales et politiques ne sont pas vraiment évoquées. Pour surmonter les crises actuelles et futures, il serait bon de savoir comment celles du passé ont été abordées, traitées, résolues ou non (COSGROVE, 2003). Aucune approche historique des situations concrètes n'est envisagée, ni aucune médiation, sinon au plan local, sous l'angle participatif (et non revendicatif, représentatif et politique) et comme dernier item des intentions. Les points de vue restent finalement d'ordre technique et économique, sans aborder aucune contradiction entre les parties prenantes qui vivent des mêmes ressources hydriques mais de manière inégale sur le plan quantitatif, ou différenciée sur le plan qualitatif (Moss *et al.*, 2009).

Des propositions aux actions : le fossé entre la théorie et la pratique ?

Pour trouver de véritables solutions aux questions complexes de l'accès durable à l'eau, il faut certainement jouer sur trois cibles-objectifs qui ne figurent pas dans les six items proposés.

En premier lieu, la recherche avec toutes les composantes disciplinaires des sciences de l'eau, des sciences humaines et sociales et des sciences de l'environnement devrait pouvoir mener des travaux de diagnostics croisés, partagés en incluant dans ce processus d'état des lieux toutes les parties prenantes du territoire considéré (SALETH et DINAR, 2005).

En deuxième lieu, les parties prenantes doivent disposer des informations produites et elles produisent elles-mêmes des données, des récits, des analyses qui doivent être publics et consultables par tous (DURABILIS, 2007). La dissymétrie de l'information sur les eaux est une des causes de non-durabilité des solutions techniques et économiques élaborées loin du terrain (ARARAL, 2009), ainsi que le problème de l'interprétation des situations, qui est toujours celle de l'acteur dominant, au détriment des visions portées par d'autres acteurs qui ont peut-être une profondeur de vue historique et pratique plus ancrée dans la réalité (RIAUX *et al.*, 2015).

En troisième lieu, les questions de gouvernance ne se limitent pas à l'idée de gestion intégrée dans un bassin versant. Selon l'échelle géopolitique considérée, il faut construire une gouvernance équilibrée entre les régulations publiques des eaux à un échelon global, les caractères de biens communs que constituent des ressources en eau dans des espaces historiquement constitués de productions de ressources et d'usages collectifs, les caractères de biens privés que prennent les eaux dès lors qu'elles entrent dans le domaine privatif en agriculture ou pour des usages domestiques ruraux et urbains. Bien entendu, à cette recherche de compromis institutionnel pour l'accès aux eaux brutes ou aux eaux potables s'ajoute, avec un certain décalage territorial, le compromis public/commun/individuel pour assurer le traitement des eaux usées ou l'assainissement des terres irriguées.

Dans ces maillages de réseaux hydrographiques naturels et hydrauliques créés par les sociétés humaines, il faut inclure les opérateurs de réseaux, publics et privés, dont les positions sur l'eau varient entre l'idée de Dublin du bien économique et du développement technologique et entrepreneurial et l'idée du service social et de la non-marchandisation de l'eau (dans l'approvisionnement comme dans le traitement).

Pour illustrer cette affirmation, la démonstration peut être prolongée à travers deux thèmes qui englobent les différents enjeux exposés ci-dessus : la question de la gestion territoriale des eaux et celle des logiques de distribution et d'accès à l'eau.

Échelles et complexité du monde de l'eau

Dans le monde professionnel, politique et économique de l'eau, le concept de développement durable est décliné avec celui de gestion intégrée des bassins versants. Mais tant que les territoires et leurs délimitations ne seront pas précisés et que les relations entre eaux de surface et eaux souterraines ne seront pas documentées, l'application du modèle théorique de la Gire (gestion intégrée des ressources en eau) constitue une fuite en avant, et non une voie de recherche de l'intersection entre les dimensions économiques, sociales et environnementales.

En effet, à l'échelle mondiale, on sait bien que l'eau est une ressource finie dont le volume global est une constante de la planète Terre. Un équilibre existe, fruit de l'héritage historique ancien, entre les formes liquides, solides et gazeuses. On connaît assez bien le grand cycle de l'eau du monde et les principaux risques inhérents à ses usages anthropiques, celui de la dégradation globale de la qualité des eaux et celui de la remontée du niveau de la mer, liée au changement climatique. On appréhende aussi les différences entre des régions climatiques arides et humides, en considérant parfois un peu trop vite que les premières sont plus sujettes au décrochement et à la sortie de l'intersection du développement durable que les secondes.

Lorsque l'on change d'échelle pour aborder la circulation de l'eau des grands bassins hydrographiques, une échelle encore très « macro », il apparaît très vite que la notion d'intersection est plus difficile à décrire en des termes observables, quantifiables et qualifiables. Plus on s'approche des échelles locales et plus les difficultés semblent marquées. Quel est l'espace considéré, quels sont les types de relations qui existent entre des territoires de l'eau juxtaposés, superposés, interdépendants ?

En effet, la gestion durable de l'eau a ceci de particulier : plus on l'aborde à grande échelle, c'est-à-dire sur de petits espaces géographiques, et plus elle devient complexe. La raison première en est le manque de données qualitatives et quantitatives fiables. Ainsi, les grands bassins versants sont décrits *via* des mesures de débits des fleuves souvent réalisées sur la longue durée. Mais les petits bassins versants qui composent le grand bassin ont rarement de tels dispositifs. En outre, le processus historique qui a conduit les hommes à capter des ressources en eau façonne une géographie de réseaux très difficile à décrire : captage de sources dispersées, mise en place de seuils et de prises d'eau sur les cours d'eau permanents ou temporaires, systèmes à extension variable et souvent duale, entre gestion d'eaux d'étiages et gestion d'eaux de crues. Cela donne des entités géographiques et sociales singulières marquées par l'histoire des aménagements sur des périodes parfois très longues. En pratique, le bassin versant est une unité spatiale de l'offre en eau de surface, mais pas l'unité du développement durable de l'eau. Pour aborder cette durabilité, il faut tenir compte de l'aire de déversement des différentes eaux, ce que nous avons dénommé les « bassins déversants », espaces sociaux de l'accès à l'eau (RUF, 2012). Pour ne rien arranger, les eaux de surface ne sont pas les seules ressources disputées et convoitées. Les eaux souterraines ont aussi une part significative, et souvent même dominante (MARGAT et RUF, 2014). Comme les eaux de surface, elles font l'objet de prélèvements, mais l'information sur les dispositifs d'extraction et leur fonctionnement réel est rarement connue, dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud. Par ailleurs, les aires correspondant aux nappes d'eaux souterraines diffèrent des bassins versants et déversants des eaux de surface. Cela vient encore complexifier la production d'une unité de gestion (territoriale ou non) qui soit pertinente et opérante dans tous

les cas de figure et qui permette d'associer les trois dimensions des ODD : économique, sociale et environnementale.

Logiques de partages de l'eau sous tension

L'accès équitable à l'eau brute agricole est un enjeu majeur du XXI^e siècle. L'expérience historique de l'humanité se traduit par différentes logiques successives ou concomitantes (RUF, 2011) :

- la logique du front pionnier : l'eau appartient aux premiers qui la découvrent et s'attribuent eux-mêmes les accès exclusifs (logique de club) ;
- la logique de l'État central : l'eau est considérée comme une ressource stratégique pour conforter le pouvoir souvent despotique. L'accès dépend de l'attitude des sujets et comporte une part de corruption de l'administration dédiée et une part d'excès de pouvoir ;
- la logique communautaire : l'effort collectif partagé pour créer la ressource à travers un dispositif commun se traduit par des droits définis et négociés au sein de la communauté des fondateurs puis des héritiers qui entretiennent le dispositif ;
- la logique syndicale ou de coopérative : l'ensemble des parcelles d'un périmètre est intégré dans une association à laquelle l'adhésion est obligatoire, comme dans le modèle français des associations syndicales autorisées ou forcées ;
- la logique du service privé facturé par un gestionnaire : une entreprise assure la distribution d'une ressource qu'elle contrôle ou qu'elle reçoit en gestion déléguée (phénomène courant dans le monde urbain, plus rare dans le monde agricole, mais bien présent en Espagne, au Maroc et en France sous la forme de sociétés d'aménagement régional) ;
- la logique de l'accès individuel et privé à une ressource de proximité : sans aucune forme de régulation ni de coopération entre les investisseurs « cavaliers seuls ».

Il faut changer le paradigme des études intégrées où les approches se font par modèles et simulations à partir de données (partielles)

sur le temps présent. Plusieurs nouvelles approches sont nécessaires : envisager les dynamiques historiques, les évolutions passées, les perspectives ; considérer les mouvements, les crises et leurs résolutions, les adaptations des sociétés face aux changements climatiques (expérimentés dans le passé aussi), les mouvements démographiques, les innovations technologiques, les inégalités socio-économiques et leurs modifications (accaparements), les ruptures politiques...

Tous les modèles coexistent dans les grands bassins versants. Certains imaginent que le développement durable suppose un cadre unique structurel et opérationnel. Les uns défendent une gestion totalement libéralisée où les individus et les entreprises passent leurs contrats. Mais justement, le fait que les individus disposent de leur propre source d'eau *via* les forages les rend très autonomes vis-à-vis d'un fournisseur vendeur d'eau à une clientèle dispersée sur le plan géographique. D'autres estiment que les systèmes communautaires persistent même s'ils se recomposent parfois (regroupement ou au contraire éclatement de la communauté). D'autres encore pensent que les systèmes étatiques perdurent avec de nouvelles formes de sujets et de clientélisme. Les démarches de développement durable doivent dépasser une approche fondée sur des estimations entre offre et demande en eau non territorialisée. L'idée de gestion rationnelle est dangereuse pour plusieurs raisons. Elle sous-entend que les réponses sont technologiques et économiques. Elle ne tient pas vraiment compte de la variabilité climatique (ce qui est rationnel une saison ou une année sèches peut ne pas l'être une saison ou une année humides). Elle s'appuie sur des informations lacunaires, dont l'accès est en outre dissymétrique. Elle tend à uniformiser des dispositifs administratifs sans prendre en compte les diversités des territoires et leurs histoires.

Conclusion

Résoudre les crises de l'eau implique de saisir la coexistence d'institutions et de réseaux au sein des territoires de demande en eau, en assurant un accès équitable aux eaux brutes pour les agricultures familiales vivrières, aux eaux potables pour les besoins

domestiques. Le drainage des terres agricoles et le traitement des eaux usées devraient aussi se fonder sur une solidarité sociale et territoriale comprise et juste. À côté des notions de rationalité et d'uniformité portées par l'ODD 6, d'autres approches sont nécessaires : elles sont complexes et fondées sur une justice pluriscaleire où les hommes et les femmes utilisateurs de l'eau pourraient intervenir pour imaginer des solutions appropriées, les expérimenter, les évaluer et en définitive les ajuster de façon durable à leur contexte et leur culture.

Références bibliographiques

ARARAL E., 2009 – *Reform of water institutions*. Institute of water policy, working paper IWP/WP/1-2009, 36 p.

BIED-CHARRETON M., MAKKAOUÏ R., PETIT O., REQUIER-DESJARDINS M., 2006 – La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux. *Mondes en Développement*, 34-2006/3 (135) : 39-62.

CONFÉRENCE DE DUBLIN, 1992 – *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable*, 4 p.

COSGROVE W. J., 2003 – *Water security and peace, a synthesis of studies prepared under the PCCP Water for peace process*. Unesco, IHP, WWAP, IHP Technical documents in hydrology, PC-CP series n° 29, 122 p.

DURABILIS, 2007 – La gestion sociale et communautaire d'un bien commun, l'eau. Magazine coopératif, Environnement, Développement Durable et Empowerment, sept., 26 p.

MARGAT J., RUF T., 2014 – *Les eaux souterraines sont-elles éternelles ? 90 clés pour comprendre les eaux souterraines*. Versailles, éditions Quae.

MOSS T., MEDD W., GUY S., MARVIN S., 2009 – Organising water: The hidden role of intermediary work. *Water Alternatives*, 2 (1) : 16-33.

PFE (PARTENARIAT FRANÇAIS SUR L'EAU), 2008 – *Investir dans la GIRE, ça rapporte*. Actes de l'événement parallèle organisé le 12 mai 2008 par le Partenariat français sur l'Eau pour l'Union européenne et la France lors de la 16^e Commission du Développement durable des Nations unies.

RIAUX J., GIRALDI M., NOURI H., 2015 – Quand l'histoire orale s'invite dans la gestion de l'eau : l'espace irrigué de Kerma (Tunisie). *Espaces et Sociétés*, 160 : 155-172.

RUF T., 2011 – Le façonnage des institutions d'irrigation au xx^e siècle, selon les principes d'Elinor Ostrom, est-il encore pertinent en 2010 ? *Natures Sciences Sociétés*, 19 : 395-404.

RUF T., 2012 – « La complexité territoriale de l'irrigation en Méditerranée. Du bassin versant au bassin déversant, une dualité nécessaire pour gérer l'offre et la demande en eau et arbitrer les conflits ». In Aspe C., éd. : *De l'eau agricole à l'eau environnementale. Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée*. Versailles, éditions Quae : 271-290.

SALETH M., DINAR A., 2005 – Water institutional reforms: theory and practice. *Water Policy*, 7 : 1-19.

Nous remercions Jeanne Riaux, anthropologue de l'IRD, pour sa relecture et ses propositions d'amélioration du texte.

Faire face au changement climatique

Serge JANICOT

ODD 13 : « Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions »

La place émergente du changement climatique dans les ODD

En 2000, la Déclaration du millénaire, texte fondateur des Objectifs du millénaire, affichait, parmi ses 8 Objectifs, l'Objectif 7 « Assurer un environnement durable ». Les 4 cibles de cet Objectif visaient à (ONU, 2015 a) : (1) intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales ; (2) réduire la perte de biodiversité et atteindre d'ici à 2010 une diminution significative du taux de perte ; (3) réduire de moitié d'ici à 2015 le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ; (4) améliorer sensiblement d'ici à 2020 les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis. Dans cette déclaration, relativement à l'Objectif 7, il était indiqué de « commencer à appliquer les réductions prescrites des émissions de gaz à effet de serre ».

De fait, en 1990, date de la publication du 1^{er} rapport du Giec, le réchauffement climatique était observé et compatible avec l'impact des émissions d'origine anthropique, mais on ne pouvait pas exclure que ce réchauffement soit dû à la variabilité naturelle du climat. Les rapports suivants (1995, 2001, 2007, 2013) allaient progressivement confirmer la responsabilité de ces émissions anthropiques, l'amplification de ce réchauffement et la mise en évidence d'impacts environnementaux (augmentation du niveau moyen de la mer, réduction de la couverture neigeuse et fonte des glaciers, acidification des océans, entre autres). Pourtant, ces émissions, à hauteur de 21,6 gigatonnes d'équivalent CO₂ en 1990, n'ont fait qu'augmenter de plus en plus, de l'ordre de 10 % en 2000, et de plus de 50 % en 2012 (ONU, 2016).

Ainsi, cette emprise de plus en plus forte des émissions anthropiques sur le dérèglement climatique et les changements environnementaux associés, et la prise de conscience sociétale croissante des dangers prévisibles et potentiels ont contribué à afficher dans la résolution sur les ODD (ONU, 2015 b, résolution A/RES/70/1) un Objectif spécifique concernant « les mesures d'urgence à prendre pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions », l'ODD 13. Les articles 31 à 34 de cette résolution mettent en avant la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques comme le principal mécanisme international intergouvernemental de négociation des actions à mener à l'échelle mondiale face à ces changements, à la suite de l'accord de Paris ratifié par 175 pays en avril 2016 (COP 21, Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique [CCNUCC]). Il est noté aussi la vive préoccupation sur le fait que, pris collectivement, les engagements des parties en matière de réduction des émissions annuelles mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2020 seront en deçà de ce qui permettrait de maintenir l'ensemble des émissions à un niveau tel que la température mondiale moyenne n'augmente pas de plus de 2 °C par rapport au niveau pré-industriel. Ce dérèglement climatique constitue la plus grande menace pour le développement durable, et ses effets généralisés et sans précédent pèsent de manière disproportionnée sur les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, alors que la majorité des émissions provient des pays développés. L'ODD 13 appelle ainsi à prendre des mesures d'urgence, non seulement pour lutter contre

les changements climatiques et leurs répercussions, mais aussi pour renforcer la capacité d'adaptation face aux dangers et aux catastrophes naturelles liés au climat. Plus précisément, 5 cibles sont identifiées :

- (1) renforcer la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat ;
- (2) incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales ;
- (3) améliorer l'éducation, la sensibilisation et les capacités individuelles et institutionnelles en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, l'atténuation de leurs effets et la réduction de leur impact, et les systèmes d'alerte rapide ;
- (4) mettre en œuvre l'engagement que les pays développés parties à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique ont pris de mobiliser ensemble auprès de multiples sources 100 milliards de dollars des États-Unis par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement en ce qui concerne les mesures concrètes d'atténuation et la transparence de leur mise en œuvre, et rendre le Fonds vert pour le climat pleinement opérationnel en le dotant dans les plus brefs délais des moyens financiers nécessaires ;
- (5) promouvoir des mécanismes de renforcement des capacités afin que les pays les moins avancés se dotent de moyens efficaces de planification et de gestion pour faire face aux changements climatiques, l'accent étant mis notamment sur les femmes, les jeunes, la population locale et les groupes marginalisés.

Cet ODD, comme les autres, n'a de portée crédible que si à l'objectif sont associés des politiques pour y parvenir (cible 2), des financements (cible 4) pour le soutenir et des indicateurs (« données d'observation ») pour en évaluer les résultats. Ainsi, dans le cadre de la COP 21, il a été demandé à chaque pays de publier sa contribution nationale ou INDC (*Intended National Determined Contribution*), c'est-à-dire son engagement de réduction d'émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2025-2030 afin de limiter le réchauffement de la planète, cette contribution étant jugée à l'aune des contextes et capacités propres à chaque pays. Sachant que certains impacts de ce dérèglement climatique sont déjà visibles, et sous l'impulsion

des pays en développement, il a été établi que les pays peuvent également inscrire des mesures d'adaptation, c'est-à-dire des politiques destinées à réduire ces effets déjà perceptibles (cibles 1, 3 et 5). Il s'agit d'impulser une dynamique volontaire « vertueuse » des pays. Cependant, comme cela a été indiqué, les contributions actuelles ne sont pas suffisantes, aussi est-il prévu des dispositions pour pouvoir réviser régulièrement les objectifs d'atténuation. La transparence sur l'engagement des pays est de mise, mais aucune mesure coercitive n'est prévue en cas de non-respect. De fait, les causes profondes des problèmes climatiques et environnementaux actuels et à venir – comme l'expansion du capitalisme international et la financiarisation de l'économie conduisant à l'exploitation excessive des ressources (fossiles, biodiversité) – ne sont pas directement remises en cause, ce qui constitue un frein puissant à l'atteinte de cet ODD. Or le temps presse (réduction nécessaire de 40 % à 70 % des émissions en 2050 relativement au niveau de 2010 et émissions proches de zéro à la fin du siècle) et on ne pourra évidemment pas négocier des délais supplémentaires avec le système terrestre, sa physique et sa biodiversité.

Concilier les agendas Climat et Développement

Répondre à la nécessité d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, y associer des solutions d'adaptation aux impacts du changement climatique contribue aussi à répondre aux autres ODD. En effet, comme on peut le lire dans les autres chapitres, la composante Climat est présente dans chacun des ODD, entre autres ceux portant :

– sur la sécurité alimentaire (ODD 2), la biodiversité marine (ODD 14) et terrestre (ODD 15), et l'approvisionnement en eau (ODD 6), par ses impacts sur le cycle hydrologique, les rendements agricoles, l'acidification des océans, la salinisation des terres ; le lien entre développement et gestion durable des ressources naturelles est clair et s'appuiera aussi sur l'IPBES, la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques ;

– sur la santé publique (ODD 3) en raison des effets directs du réchauffement climatique dans ce domaine, en particulier dans les villes (ODD 11) avec l'intensification des îlots de chaleur urbains, sur les conditions de travail (ODD 8), mais aussi les maladies émergentes et les dégradations d'accès aux ressources naturelles, et par là la pauvreté (ODD 1) et les difficultés d'accès à l'éducation (ODD 4) ;

– sur l'énergie (ODD 7), par la modification du cycle hydrologique mais aussi l'augmentation des besoins de climatisation liée aux modifications importantes des températures ;

– sur les migrations, la sécurité et la paix (ODD 16), par l'augmentation des événements climatiques et météorologiques extrêmes (canicules, inondations, submersions), sur la justice « climatique » et les inégalités (ODD 10) quand les pays les plus vulnérables au changement climatique sont les moins émetteurs de gaz à effet de serre ;

– sur l'égalité entre les sexes (ODD 5), car dans les pays du Sud la raréfaction des ressources naturelles augmente la charge de travail des femmes, qui assurent en grande partie les tâches domestiques comme la collecte d'eau et de bois pour la production alimentaire.

Ainsi, lutter contre le changement climatique fera progresser sur le chemin des autres ODD. Inversement, les investissements dans les autres ODD aideront à lutter et à s'adapter au changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre tout en construisant une résilience à ses impacts. Divers exemples associés aux différents ODD peuvent être donnés (on peut citer par exemple les ODD non relevés plus haut, Industrie et innovation [ODD 9] et Consommation et production responsables [ODD 12] pour lutter contre les émissions, ou, autre exemple, une meilleure intégration des femmes dans les prises de décision locales sur les techniques de préservation de l'environnement et en termes d'éducation). Un exemple particulièrement éclairant de cette conciliation vertueuse entre développement et climat est proposé dans le chapitre suivant : « S'adapter au changement climatique tout en l'atténuant : le pari de l'agriculture pour relever le défi de l'ODD 13 ».

En dehors des insuffisances de la démarche vertueuse volontaire évoquées plus haut, d'autres obstacles sont à prendre en compte :

les limites des connaissances scientifiques sur le suivi et les mécanismes des changements climatiques et environnementaux, sur les évaluations des vulnérabilités sociétales et institutionnelles ; les décalages entre ces connaissances et leur intégration dans la définition des contributions nationales, entre les prises de décision des décideurs et des politiques et le pourquoi de ces prises de décision (éducation, sensibilisation, psychologie cognitive) ; les difficultés de financement pour soutenir les actions nécessaires.

Quelques actions pour atteindre les cibles de l'ODD 13, non exhaustives, sont présentées dans la suite de ce texte.

Émergence des services climatologiques

L'humanité doit être capable d'anticiper le climat à venir avec un certain degré de fiabilité pour réussir à s'adapter. Des prévisions fiables facilitent la prise de décisions permettant d'atténuer l'impact de catastrophes d'origine climatique. L'innovation, et notamment le fait de disposer de satellites, de télécommunications à grande vitesse, de super-ordinateurs et de nouvelles connaissances scientifiques, nous offre la possibilité de fournir de tels « services climatologiques ». Ces services climatologiques englobent l'ensemble des informations et prestations qui permettent d'évaluer et de qualifier le climat passé, présent ou futur, d'apprécier la vulnérabilité des activités économiques, de l'environnement et de la société au changement climatique, et de fournir des éléments pour entreprendre des mesures d'atténuation et d'adaptation. Une dynamique internationale, le Cadre mondial pour les services climatologiques (CMSC), adopté lors de la 3^e Conférence mondiale sur le climat (2009), est en place et en forte extension dans les pays développés. Dans les pays en développement, la nécessité d'offrir un accès aux services climatologiques est d'autant plus forte. En effet, l'exposition de ces pays aux effets de la variabilité du climat et du changement climatique est très forte, la vulnérabilité de leurs sociétés est élevée et leurs capacités d'adaptation pour y faire face sont faibles. Par ailleurs, une étude récente de la Banque mondiale (HALLEGATTE, 2012) a montré que les potentialités de

l'apport de l'information climatologique disponible aux activités socio-économiques dans ces pays sont exploitées à hauteur de 10 % de ce qu'elles pourraient être. Il y a là une opportunité de gain pour ces sociétés, indépendamment du contexte de changement climatique. Des dynamiques continentales, comme le programme panafricain ClimDev-Afrique, sont maintenant en place mais nécessitent un fort soutien externe et un réel investissement des États concernés. Des verrous persistent cependant, que ce soit sur le développement et le maintien sur le long terme d'observatoires climatiques et environnementaux, sur les incertitudes dans la modélisation à l'échelle régionale et locale des processus climatiques et de leurs impacts environnementaux, sur les difficultés à quantifier les vulnérabilités intersectorielles (exposition et sensibilité aux aléas climatiques, capacité d'adaptation et de résilience), sur le renforcement des capacités locales et institutionnelles pour l'intégration des savoirs scientifiques et locaux dans les prises de décision locales à nationales. Par ailleurs, la part des changements environnementaux directement imputable au changement climatique est une autre incertitude au regard des paramètres environnementaux et humains, et l'attribution d'un impact à une cause donnée est une difficulté récurrente.

Indicateurs de suivi des contributions nationales

Associés aux différents ODD et à leurs cibles, environ 230 indicateurs ont été définis pour permettre le suivi des progrès des nations vis-à-vis de ces ODD, à partir desquels un rapport annuel de suivi et d'examen des ODD sera établi (ONU, 2015 c). Pour l'ODD 13, le suivi sera assuré principalement par la CCNUCC via les contributions propres des pays. Ces indicateurs (77 à 80) ont pour but : d'évaluer la stratégie transparente et détaillée de décarbonisation cohérente avec un bilan carbone global conduisant à un seuil inférieur ou égal à + 2 °C et de suivre les cibles d'émissions visées pour 2020, 2030 et 2050 (77) ; de quantifier les émissions carbone des nouvelles unités de production électrique et des nouveaux moyens de transport (78) ; de quantifier les

émissions carbone nettes dans les secteurs Agriculture, Forêts et autres usages des terres (79) ; d'évaluer le budget annuel des pays développés consacré à la contribution globale de 100 milliards de dollars par an d'ici à 2025 pour financer l'aide à l'atténuation et l'adaptation (80).

Ces indicateurs peuvent être porteurs d'incertitudes par exemple liées à la méthodologie de comptabilisation des émissions, à l'absence de différenciation entre les 6 gaz à effet de serre concernés (CO₂, CH₄, N₂O et 3 gaz fluorés), regroupés dans une catégorie « équivalent dioxyde de carbone » alors que leurs effets de serre affectent le climat de différentes façons et durant des périodes distinctes, aux émissions « importées » (consommation de produits importés dont les émissions sont comptabilisées dans leur lieu de production) qui ne sont pas analysées. Par ailleurs, la faiblesse des financements consacrés à l'aide à l'atténuation et à l'adaptation (environ 2,5 milliards par an actuellement) à travers une multitude de bailleurs se joint à une absence d'orientation stratégique clairement définie et réellement adaptée aux besoins variables suivant les pays, en particulier en termes d'adaptation.

Conclusion

Le réchauffement climatique et ses dérèglements associés sont une menace fondamentale pour le développement durable des sociétés, en particulier au Sud. Les agendas des COP et des ODD doivent aller de pair pour assurer la convergence entre les enjeux sociétaux liés au climat et ceux liés au développement durable. La science doit contribuer à cette convergence en s'impliquant dans la construction d'une vision intégrée des interactions entre changements environnementaux et développement plus juste des sociétés, afin de pouvoir proposer des solutions qui concilient atténuation du changement climatique et adaptation, préservation de l'environnement et réduction des inégalités.

Références bibliographiques

DÉCLARATION DU MILLENAIRE, 2000 – Voir <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm>

GIEC, Rapports 1990, 1995, 2001, 2007, 2013 – Voir <https://www.ipcc.ch/>

HALLEGATTE S., 2012 – *A cost effective solution to reduce disaster losses in developing countries – hydro-meteorological services, early warning and evacuation*. Banque Mondiale, Policy Research Working Paper 6058, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2051341

ONU, 2015 a – *Objectifs du millénaire pour le développement : Rapport 2015*. Nations unies, New York, 75 p.

ONU, 2015 b – *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*. Assemblée générale, 25 septembre 2015, Référence A/RES/70/1. http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F70%2F1&Submit=Recherche&Lang=F

ONU, 2015 c – *Indicators and a monitoring framework for the sustainable development goals. Launching a data revolution*. 233 p. <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/150612-FINAL-SDSN-Indicator-Report1.pdf>

ONU, 2016 – *Rapport sur les objectifs de développement durable 2016*. Nations unies, New York, 56 p. http://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016_French.pdf

Chapitre 19

Le pari de l'agriculture pour relever le défi de l'ODD 13

S'adapter au changement climatique tout en l'atténuant

Emmanuel TORQUEBIAU

Laurent SÉDOGO

ODD 13 : « Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions »

Impact du changement climatique sur l'agriculture

Le secteur des terres (agriculture et forêts) représente sans doute l'activité humaine la plus dépendante du climat. Les exploitations agricoles, les troupeaux, les forêts subissent directement les effets du changement climatique. L'augmentation de la teneur en gaz carbonique et de la température, l'irrégularité des précipitations et les événements climatiques extrêmes sont autant de paramètres qui ont un impact direct sur la production végétale et animale. Ils imposent aux usagers de la terre de gros efforts d'adaptation, surtout dans les pays en développement, plus vulnérables que les

pays industrialisés. On estime que 75 % à 80 % du coût des dommages liés au changement climatique concernera ces pays, et une augmentation de température de 2 °C par rapport à la température de l'époque pré-industrielle pourrait provoquer une réduction de 4 % à 5 % du produit national brut en Afrique et en Asie du Sud (World Bank, 2010). De gros changements dans la répartition des zones climatiques sont attendus, par exemple en Afrique de l'Ouest (SYLLA *et al.*, 2016). Ces efforts d'adaptation sont importants même si, dans certains cas, l'impact du changement climatique peut avoir des effets positifs, par exemple, pour certaines cultures, dans les zones de montagne tropicale ou sous les hautes latitudes.

Responsabilité et réponses de l'agriculture

Le secteur des terres est aussi responsable d'environ 24 % des émissions de gaz à effet de serre (SMITH *et al.*, 2014). Il est à ce titre en partie à l'origine du changement climatique. Environ la moitié de ces émissions sont directement issues d'activités agricoles, comme les émissions liées à la fertilisation minérale des sols et à la fabrication des engrais, la fermentation entérique des ruminants, la décomposition anaérobique de la matière organique des cultures inondées ou la mécanisation agricole. L'autre moitié est liée aux changements d'utilisation des terres, essentiellement dans les pays en développement où l'exploitation non durable d'espaces forestiers ou naturels ouvre la voie à des fronts pionniers agricoles. Cette responsabilité non négligeable dans les émissions globales de gaz à effet de serre impose aux agriculteurs et forestiers de diminuer leurs émissions, afin de contribuer à atténuer le changement climatique. Des pratiques agro-écologiques et économes en intrants peuvent contribuer à cette diminution, par exemple l'utilisation de mulch, les cultures de couverture, l'agroforesterie, le biochar, l'agriculture de conservation, les cultures associées ou en relais, l'amélioration des rations animales et des pratiques de mise au pâturage.

Le secteur des terres a, sur la question de l'atténuation du changement climatique, une autre carte maîtresse. Il peut atténuer le chan-

gement climatique en stockant du carbone sous forme de matière organique dans le sol, grâce à la photosynthèse qui consiste à produire de la biomasse en absorbant le gaz carbonique avec l'énergie du soleil. Les pratiques agro-écologiques citées ci-dessus ont en effet pour point commun de favoriser la matière organique du sol. Or, ce sol enrichi en matière organique est aussi un sol mieux adapté au changement climatique qu'un sol appauvri par un usage intensif, amendé à base de fertilisants minéraux ou contaminé par des herbicides ou autres produits phytosanitaires. Ce sol est plus fertile, plus résilient aux aléas climatiques, notamment parce qu'il retient l'humidité, l'azote, le potassium, le phosphore et d'autres nutriments mieux et plus longtemps qu'un sol minéral. Il contient potentiellement plus de micro-organismes utiles, avec des conséquences positives sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et sur la protection de l'environnement. Il est donc possible, dans le secteur des terres, de faire le lien entre adaptation au changement climatique et atténuation du changement climatique.

Synergie entre adaptation et atténuation

Cette conjonction entre adaptation et atténuation est un immense atout pour l'agriculture. Cela permet de qualifier l'agriculture comme l'une des solutions au changement climatique (atténuation), tout en lui donnant la possibilité de mieux produire (adaptation). L'enjeu est de taille, notamment si l'on se place du point de vue des pays en développement. En effet, ces pays ne sont pas (ou très peu) responsables des émissions anthropiques de gaz à effet de serre, passées ou présentes. Leur faire porter le fardeau de l'atténuation est donc unanimement considéré comme une démarche inacceptable. En revanche, la majorité de ces pays demandent à ce que la communauté internationale les aide à s'adapter au changement climatique qu'ils subissent fortement. Lors de la préparation de la COP 21 de Paris, tous les pays ont été appelés à rédiger un document présentant leur « Contribution déterminée au niveau national » en termes d'atténuation du changement climatique (réduction des émissions ou séquestration de

carbone). Dans les faits, 95 % des pays en développement ont choisi avec justesse d'inscrire également dans ce document un besoin d'adaptation au changement climatique, perçu par eux comme le principal enjeu lié au climat (FAO, 2016). Ce taux atteint 100 % en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est, alors qu'aucune des contributions soumises par les pays développés n'inclut une section sur l'adaptation. C'est le secteur des terres qui est le plus fréquemment cité parmi les priorités pour l'adaptation, et parmi les 130 pays (sur 188 ayant soumis une contribution en mars 2016) qui citent l'adaptation, 95 % se réfèrent aux cultures et au bétail, et respectivement 83 % et 46 % aux forêts et à l'aquaculture (FAO, 2016).

Le fait que le secteur des terres permette de mettre en place des solutions doublement gagnantes qui améliorent le sol et simultanément contribuent à la lutte globale contre le changement climatique répond à cette préoccupation des pays en développement. Cette démarche s'inscrit assez naturellement dans la logique de l'ODD 13 sur les mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques. Cet Objectif insiste sur les mesures d'urgence à prendre pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions (cf. chap. 18).

Le concept d'agriculture intelligente face au climat

La synergie entre adaptation et atténuation dans le secteur des terres est à la base du concept d'agriculture intelligente face au climat (*climate-smart agriculture*), définie comme une « agriculture qui augmente la productivité et la résilience (adaptation) des cultures de manière durable, favorise la réduction/élimination des gaz à effet de serre (atténuation), améliore la sécurité alimentaire nationale et contribue à la réalisation des objectifs de développement du pays » (FAO, 2011). Les trois grands critères de l'agriculture intelligente face au climat (adaptation, atténuation, sécurité alimentaire) sont reconnus comme ses trois « piliers » et leur satisfaction simultanée comme le « triplé gagnant ». L'agriculture intelligente face au climat n'est pas définie comme une

technique agronomique, mais comme une approche permettant de répondre aux enjeux du climat en réunissant de manière simultanée ses trois « piliers ». Le caractère novateur de l'approche repose sur la volonté de mettre en œuvre des solutions souples et adaptées au contexte, reposant sur des mécanismes politiques et financiers innovants (LIPPER *et al.*, 2014).

L'intérêt du concept d'agriculture intelligente face au climat réside autant dans les innovations techniques qu'il promeut que dans l'importance qu'il donne au rôle des politiques publiques pour provoquer le changement (TISSIER et GROSCLAUDE, 2015). Le concept conduit potentiellement à transformer et réorienter en profondeur l'agriculture et la sécurité alimentaire en fonction des impératifs du changement climatique, en se basant sur quatre domaines principaux d'action : (1) la démonstration de la nécessité évidente d'une réponse efficace aux enjeux du changement climatique ; (2) la mise en place d'institutions pertinentes ; (3) l'articulation entre les politiques agricoles et climatiques ; (4) le lien entre la finance climatique et la finance du développement agricole (LIPPER *et al.*, 2014). L'agriculture intelligente face au climat bouscule par ailleurs les frontières entre le monde de la recherche et celui des politiques publiques, même si le concept fait encore débat (voir ci-dessous) et requiert d'être formalisé comme un cadre d'analyse et d'interprétation pour traiter des liens entre climat et agriculture (CARON, 2016).

Les détracteurs du concept de *climate-smart agriculture* se fondent sur la définition du concept, qui repose sur des objectifs à atteindre (atténuation, adaptation, sécurité alimentaire durable) et non pas sur les moyens d'atteindre ces objectifs, pour argumenter sur le risque de l'utilisation d'intrants industriels, exogènes, pour atteindre ces objectifs. Ils ont fait circuler en 2015 une lettre ouverte exprimant ces craintes¹. Ils voient dans le concept une porte ouverte à l'industrie agro-alimentaire et à l'agriculture industrielle. Pourtant, si ce procès peut en effet être intenté à la *climate-smart agriculture*, rien n'interdit non plus d'en encourager une version agro-écologique, basée sur des intrants renouvelables. Certaines pratiques traditionnelles d'amélioration du sol ont par exemple été qualifiées de *climate-smart agriculture* (SOLOMON *et al.*,

| ¹ <http://www.climatesmartagconcerns.info/rejection-letter.html>

2016). La question des relations entre l'agriculture et le changement climatique est trop grave pour que l'on s'en tienne à une seule solution. Les conditions sociales, économiques et environnementales de la mise en œuvre du concept de *climate-smart agriculture* doivent bien entendu être vérifiées (TISSIER et GROSCLAUDE, 2015 ; CARON et TREYER, 2015), mais le risque de dérive « productiviste » n'est ni plus ni moins présent dans ce type d'agriculture que dans les autres formes de production agricole.

De sa définition à sa mise en œuvre, l'agriculture intelligente face au climat peut donc prendre en compte de nombreux défis de l'ODD 13, notamment la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat, ainsi que les politiques agricoles relatives aux changements climatiques. C'est une démarche qui répond aussi à l'ODD 2 sur la lutte contre la faim (« Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ») ainsi qu'à l'ODD 15 sur les écosystèmes terrestres (« Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité »).

Le stockage de carbone dans les sols agricoles et forestiers

À partir d'un calcul fait pour la France (BALESDENT et ARROUAYS, 1999), les chiffres montrent qu'une augmentation de 4 ‰ (4 pour mille, ou 0,4 %) par an du stock de carbone dans les 40 premiers centimètres de tous les sols de la planète permettrait de compenser l'ensemble des émissions anthropiques de gaz à effet de serre, à condition que l'on stoppe également la déforestation tropicale. En effet, les sols de la planète contiennent environ 1 500 milliards de tonnes de carbone (2 à 3 fois plus que l'atmosphère), dont 860 milliards dans les premiers 40 cm. Un apport de 3,4 milliards de tonnes de carbone par an aux 860 milliards de tonnes présentes dans le sol correspond à environ 4 ‰. Ajouté à une diminution des émissions de 0,9 milliard de tonnes en améliorant la gestion

des zones forestières, cela permet d'équilibrer le bilan des émissions anthropiques annuelles de carbone qui sont de 4,3 milliards de tonnes.

De nombreux sols mal cultivés ou dégradés ont perdu leur matière organique, et donc leur carbone. Une augmentation de 4 ‰ par an est donc réaliste et peut être obtenue par des pratiques telles que la couverture permanente du sol par des plantes annuelles ou des arbres, la restauration des sols dégradés, l'utilisation de légumineuses fixatrices de l'azote atmosphérique, l'emploi de fumier ou de compost ou encore les pratiques de collecte de l'eau de pluie ou de ruissellement². À ce titre, l'agriculture apparaît comme une forme de géo-ingénierie douce permettant de « décarboner » la planète, à côté de solutions beaucoup plus radicales comme le stockage de CO₂ dans les couches géologiques. L'hypothèse est ambitieuse mais réalisable et présente l'intérêt d'associer développement économique et réduction des gaz à effet de serre grâce aux « co-bénéfices » de l'atténuation en termes d'adaptation (LAL, 2016). Comme l'agriculture intelligente face au climat, l'hypothèse 4 ‰ associe atténuation et adaptation et elle est une réponse aux objectifs de l'ODD 13. Une initiative connue sous le nom de « 4 ‰ : les sols pour la sécurité alimentaire et le climat » a été lancée par le gouvernement français lors de la COP 21. Elle comprend un plan d'action et un programme de recherche dont l'ambition globale est de faire de l'agriculture l'une des solutions à la crise climatique³. L'initiative « 4 ‰ » est entrée dans sa phase active lors de la COP 22 de Marrakech en novembre 2016.

ENCADRÉ 1

« 4 ‰ :

les sols pour la sécurité alimentaire et le climat »

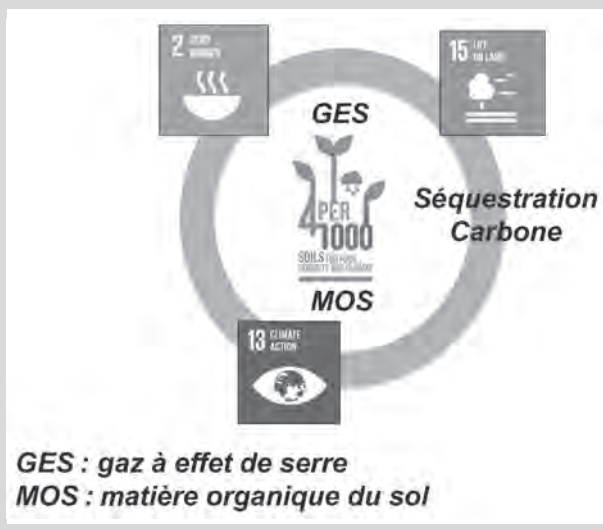
Emmanuel TORQUEBLAU, Jean-Luc CHOTTE

Le sol est un vaste réservoir de carbone qui fournit de nombreux services essentiels à la vie : alimentation, garantie de réserves en eau, habitat pour de nombreuses espèces (vers de

² <http://www.inra.fr/Grand-public/Rechauffement-climatique/Tous-les-magazines/Quatre-pour-1000.-Stockage-du-carbone-dans-le-sol>

³ <http://4p1000.org/>

terre, champignons, bactéries), régulation du climat, etc. Avant même l'intérêt que son stockage peut représenter en matière de lutte contre l'accumulation de gaz à effet de serre, le carbone organique des sols est l'un des principaux indicateurs de la qualité, de la fertilité, de l'activité biologique et donc de la productivité des sols, facteurs essentiels pour la sécurité alimentaire. Dans les agricultures familiales des pays du Sud, la gestion des matières organiques (résidus de récolte, intégration agriculture-élevage, recyclage des déchets urbains organiques, cultures associées...) est au centre des pratiques paysannes visant à maintenir ou améliorer les rendements et à lutter contre la dégradation des sols, notamment leur érosion. Leur gestion permet aussi de pallier la rareté des engrais minéraux, peu disponibles et peu accessibles pour ces agriculteurs, et d'accroître l'efficacité de l'eau. La matière organique fournit aux agro-écosystèmes d'autres services : c'est un élément du maintien de la biodiversité des organismes du sol, mais aussi le principal réservoir de carbone des écosystèmes terrestres. Par conséquent, la gestion des stocks de carbone organique des sols par des pratiques adaptées, accessibles, disponibles pour les agriculteurs est l'un des enjeux majeurs en lien avec les Objectifs de développement durable, tout particulièrement au centre du nexus « Dégradation des terres – Actions pour le climat – Faim » (ODD 13-15-2).



Présentée par le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll lors du congrès « *Climate-smart agriculture* » tenu en mars 2015 à Montpellier, l'initiative « 4 % » compte à ce jour plus de 200 signataires (des États, des organisations internationales, des établissements de recherche, des ONG, des universités, des organisations professionnelles, des fondations...). Ses premiers résultats ont été présentés à la COP 22 de Marrakech (novembre 2016). L'ambition de ce projet international est de fournir un cadre scientifique, organisationnel et politique pour une transition vers une agriculture résiliente s'appuyant sur une gestion appropriée des sols.

Pour permettre la mise en œuvre d'actions concrètes sur le terrain qui bénéficient à tous les secteurs de l'agriculture, l'initiative est articulée en deux volets : un plan d'action et un programme de recherche. Ce programme de recherche s'inscrit dans le cadre d'une coopération internationale et porte sur quatre grands domaines : les mécanismes de séquestration et l'estimation du potentiel de stockage de carbone dans les sols ; les pratiques agricoles ou forestières qui sont favorables à la séquestration de carbone ; les conditions institutionnelles, politiques et socio-économiques pouvant conduire à ces pratiques ; le suivi, rapportage et vérification des processus mis en œuvre.

L'expression « 4 % » provient d'un calcul correspondant à un apport de 3,4 milliards de tonnes de carbone par an aux 860 milliards de tonnes de carbone qui se trouvent déjà dans les premiers 40 cm de tous les sols de la planète. Si l'on arrive par ailleurs à diminuer les émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation de 0,9 milliard de tonnes par an, on peut compenser les 4,3 milliards de tonnes de carbone émis par l'homme annuellement (moyenne 2006-2015).

L'augmentation du carbone du sol peut être réalisée par toutes les pratiques qui reposent sur une accumulation de matière organique dans le sol. On peut citer les associations entre arbres et cultures (agroforesterie), les engrais organiques, le non-labour du sol, la gestion des pâturages, les plantes de couverture. L'hypothèse est ambitieuse, mais des premiers résultats, notamment en agroforesterie, montrent qu'elle est réalisable.

La complémentarité (on parle parfois de « co-bénéfices ») entre l'atténuation du changement climatique et l'adaptation au changement climatique favorisée par ces pratiques permet de faire de la séquestration de carbone dans le sol un objectif économiquement défendable.

Associés à d'autres établissements de recherche (Inra, CGIAR, Ohio State University), le Cirad et l'IRD sont activement impliqués dans cette initiative, et en particulier dans son volet recherche. Mobilisés au sein de structures mutualisées (ex. Dispositifs de recherche en partenariat du Cirad, Laboratoires mixtes internationaux de l'IRD), leurs équipes et leurs partenaires mettent en synergie leur expertise et leurs dispositifs de terrain (en Afrique, Asie, Amérique latine et centrale) ainsi que leurs réseaux de partenaires (ex. réseau CaSA sur Carbone du Sol en Afrique) pour proposer des fronts de science en phase avec les enjeux du 4^e ODD.

L'une des options les plus fréquemment citées pour atténuer le changement climatique en augmentant le stockage de carbone tout en assurant une production alimentaire durable est l'agroforesterie, c'est-à-dire l'association d'arbres à des productions agricoles ou d'élevage. Ce peut être des arbres dispersés ou alignés dans des parcelles de culture, des agroforêts multistrates, des haies constituant un bocage, des arbres fourragers, etc. (TORQUEBAU, 2007). Grâce à la présence permanente d'arbres dans les parcelles ou les paysages agroforestiers, y compris pendant la saison défavorable (sèche ou froide), l'agroforesterie est capable de stocker du carbone dans les parties aériennes (bois) et dans le sol (racines et matière organique du sol) dans des proportions supérieures à ce qu'il est possible d'atteindre dans des parcelles de cultures annuelles où le sol est à nu une partie de l'année. OELBERMANN *et al.* (2004) mentionnent un potentiel de stockage de carbone dans la biomasse aérienne d'arbres agroforestiers au niveau mondial de 2,1 milliards de t C/an en zone tropicale et de 1,9 milliard de t C/an en zone tempérée. Au Costa Rica, des études ont montré que dans des caféières sous arbres d'ombrage, le stock de carbone (biomasse et litière) 10 ans après la plantation est de 10 à 30 t C/ha, alors qu'il n'est que de 8,5 t C/ha dans les monocultures de café (HERGOUALCH' *et al.*, 2012). Des chiffres récents

pour différentes associations agroforestières en France confirment ce potentiel de stockage du carbone à la fois dans la biomasse aérienne et dans le sol (CARDINAEL *et al.*, 2017).

Conclusion

Le pari de l'agriculture de s'adapter au changement climatique tout en l'atténuant, et ainsi relever le défi de l'ODD 13, est peut-être en passe d'être tenu. Mais la synergie entre adaptation et atténuation est tout sauf simple. Il convient que l'ensemble des acteurs susceptibles de faire changer les choses travaillent de concert. Il convient d'éviter l'écueil du transfert de technologie conventionnel et, comme il y a consensus sur le fait que des solutions techniques sont d'ores et déjà disponibles, de faire appel en premier lieu aux spécialistes des sciences humaines et des sciences politiques afin d'identifier au mieux les points de blocage potentiels, les difficultés d'adoption ou les risques d'effets pervers. Nos institutions, qui revendiquent quasiment toutes de favoriser l'interdisciplinarité, devraient pouvoir répondre à cette attente, à condition que les finances suivent. À ce sujet, les décisions qui devaient être prises lors de la COP 22 de Marrakech (novembre 2016) sur les finances climatiques destinées au secteur agricole étaient très attendues. Malheureusement, ces discussions n'ont pas abouti en raison de désaccords entre les pays en développement et les pays développés sur la place de l'atténuation. Depuis le début des négociations climatiques sur le secteur agricole en 2011 à la COP 17 de Durban, les pays en développement insistent sur l'importance de l'adaptation au changement climatique, alors que les pays développés donnent la priorité à l'atténuation. Les discussions ont été reportées au printemps 2017. On peut regretter ces difficultés dans les négociations climatiques sur l'agriculture, car l'atténuation peut tout simplement être le corollaire d'une adaptation bien pensée, par exemple au moyen de pratiques agro-écologiques.

Références bibliographiques

BALESDENT J., ARROUAYS D., 1999 – An estimate of the net annual carbon storage in French soils induced by land use change from 1900 to 1999. *CR. Acad. Agri.*, 85 : 265-277.

CARDINAEL R., CHEVALLIER T., CAMBOU A., BÉRAL C., BARTHÈS B. G., DUPRAZ C., ... & CHENU C., 2017 – Increased soil organic carbon stocks under agroforestry: A survey of six different sites in France. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 236 : 243-255.

CARON P., 2016 – Climate-smart agriculture : émergence d'un concept, mise en politique, mise en sciences et controverses. *Natures, Sciences, Sociétés*, 24 (2) : 147-150. <http://dx.doi.org/10.1051/nss/2016012>

CARON P., TREYER S., 2015 – « L'agriculture climato-intelligente et les arènes de la négociation internationale sur le changement climatique ». In Torquebiau E. (éd.) : *Changement climatique et agricultures du monde*, Versailles, éditions Quæ : 303-313.

FAO, 2011 – *Pour une agriculture intelligente face au climat. Politiques, pratiques et financements en matière de sécurité alimentaire, d'atténuation et d'adaptation*. <http://www.fao.org/docrep/013/i1881e/i1881e00.htm>

FAO, 2016 – *The agriculture sectors in the intended nationally determined contributions: Analysis*. Working paper, Climate and Environment Division (NRC) Publications, Rome, FAO, 80 p.

HERGOUALC'H K. *et al.*, 2012 – Changes in carbon stock and greenhouse gas balance in a coffee (*Coffea arabica*) monoculture versus an agroforestry system with *Inga densiflora*, in Costa Rica. *Agriculture Ecosystems and Environment*, 148 : 102-110.

LAL R., 2016 – Beyond COP 21: Potential and challenges of the “4 per Thousand” initiative. *Journal of Soil and Water Conservation*, 71 (1) : 20A-25A, doi:10.2489/jswc.71.1.20A.

LIPPER L., THORNTON P., CAMPBELL B.M., BAEDEKER T., BRAIMOH A., BWALYA M., CARON P., CATTANEO A., GARRITY D.P., HENRY K., HOTTLE R., JACKSON L., JARVIS A., KOSSAM F., MANN W., MCCARTHY N., MEYBECK A., NEUFELDT H., REMINGTON T., SEN P.T., SESSA R., SHULA R., TIBU A., TORQUEBIAU E., 2014 – Climate-smart agriculture for food security. *Nature climate change*, 4 : 1068-1072. <http://dx.doi.org/10.1038/NCLIMATE2437>

OELBERMANN M., VORONEY R.P., GORDON A.M., 2004 – Carbon sequestration in tropical and temperate agroforestry systems: a review with examples from Costa Rica and southern Canada. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 104 : 359-377.

SMITH P., BUSTAMANTE M. *et al.*, 2014 – « Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU) ». In Edenhofer O. *et al.* (eds) : *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

SOLOMON D., LEHMANN J., FRASER J. A., LEACH M., AMANOR K., FRAUSIN V., ... & FAIRHEAD J., 2016 – Indigenous African soil enrichment as a climate-smart sustainable agriculture alternative. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14 (2) : 71-76.

SYLLA M. B., ELGUINDI N., GIORGI F., WISSER D., 2016 – Projected robust shift of climate zones over West Africa in response to anthropogenic climate change for the late 21st century. *Climatic Change*, 134 : 241-253. DOI 10.1007/s10584-015-1522-z

TISSIER J., GROSCLAUDE J.-Y., 2015 – « Que penser de l'agriculture climato-intelligente ? ». In Torquebiau E. (éd.) : *Changement climatique et agricultures du monde*, Versailles, éditions Quæ : 291-302.

TORQUEBIAU E., 2007 – *L'agroforesterie : des arbres et des champs*. Paris, L'Harmattan, 153 p.

WORLD BANK, 2010 – *World Development Report 2010: Development and Climate Change*. www.worldbank.org/wdr2010

Chapitre 20

Les océans : un lieu de rencontre pour les Objectifs de développement durable

Frida BEN RAIS LASRAM

Frédéric MÉNARD

Philippe CURY

ODD 14 : « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable »

L'ODD 14 : un champ d'action vaste avec de multiples objectifs

L'Agenda 2030 pour le développement durable a une ambition universelle de transformer notre monde pour le rendre durable et équitable. Il est décliné en 17 Objectifs dont le quatorzième est destiné à « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». Les océans sont donc un thème central de cet Agenda,

à l'instar des milieux terrestres. Les océans et les mers sont essentiels au bien-être économique et social de l'humanité. Ils couvrent plus de 71 % de la surface de notre globe, ils renferment 95 % de l'eau libre de la planète. Près de 50 % de la population mondiale vit aujourd'hui dans les zones littorales, un chiffre qui pourrait atteindre 75 % en 2050, générant des pressions anthropiques croissantes et des conflits d'usage multiples. Les ressources marines assurent 15 % de la consommation annuelle de protéines animales à 4,3 milliards de personnes, notamment dans les pays du Sud.

Les productions et consommations de poisson sont inégalement réparties au niveau international. Le total de la production mondiale de poisson représente 154 millions de tonnes, soit 4 900 kg de poisson chaque seconde. La FAO (2016) estime à 91,6 millions de tonnes les captures réalisées par la pêche en 2010. Ces chiffres ont été récemment corrigés en tenant compte des captures non déclarées ou illicites (PAULY et ZELLER, 2016). Les nouvelles estimations dévoilent que les prises mondiales de poissons sauvages sont sous-évaluées d'environ 40 % à 50 % (la pêche illégale représente environ un tiers de la pêche légale) et qu'elles déclinent dans la période récente au rythme d'environ un million de tonnes par an depuis les années 1990. Plus de 60 % de la production mondiale de poisson provient de la pêche de poissons sauvages, et moins de 40 % de l'aquaculture.

En 2010, la flotte de pêche mondiale a été estimée à 4,36 millions de bateaux, plus de 85 % d'entre eux avaient une longueur de moins de 12 mètres (FAO, 2012). Elle s'est considérablement accrue au cours de la dernière décennie (BELL *et al.*, 2016).

Sur les 30 pays où le poisson est la principale source de protéines animales, 26 sont des pays en voie de développement. Les produits de la pêche, outre le fait de constituer une source de protéines, sont une source de revenus pour des millions de personnes dans le monde. Selon la FAO (2016), 54 millions de personnes tirent leurs revenus des pêches et 87 % d'entre elles vivent dans des pays en voie de développement.

L'exploitation durable des océans, des zones côtières et de leur biodiversité se décline en quatre cibles (Agenda 2030) :

– la cible 1 est consacrée à l'adoption de mesures visant à réduire les facteurs de stress et à restaurer la structure et les fonctions des

écosystèmes marins, en d'autres termes à assurer le bon état de santé du milieu marin, garant de sa productivité. Les actions prioritaires sont la mise en œuvre de mesures urgentes pour réduire les effets de l'acidification de l'océan, l'élaboration d'un programme mondial destiné à mieux protéger et à restaurer l'océan et les habitats côtiers vitaux, la mise au point d'un marché mondial de droits d'émission de carbone bleu comme moyen de générer des gains économiques directs en protégeant l'habitat et le renforcement du cadre juridique pour lutter efficacement contre les espèces envahissantes aquatiques ;

– la cible 2 vise à adopter les mesures en faveur d'une *croissance bleue* en veillant à édifier des sociétés autonomes dans les Petits États insulaires en développement (PEID), à intensifier les efforts en faveur d'une pêche et d'une aquaculture responsables, à réduire l'hypoxie de l'océan grâce à des outils politiques, réglementaires et économiques favorisant l'efficacité et la récupération des rejets ;

– la cible 3 ambitionne l'adoption de mesures conduisant à des réformes politiques, juridiques et institutionnelles en faveur d'une gouvernance efficace de l'océan en créant un cadre institutionnel et juridique afin de protéger les habitats et la biodiversité au-delà des juridictions nationales, en réformant les organisations régionales chargées de la gestion de l'océan et en améliorant la coordination, la cohérence et l'efficacité du système des Nations unies vis-à-vis des questions océaniques ;

– la cible 4 est dédiée à l'appui à la recherche marine, à la surveillance et à l'évaluation du milieu marin, au transfert de technologies et de capacités ;

– la cible 5 vise à préserver d'ici à 2020 au moins 10 % des zones marines et côtières ;

– la cible 6 entend supprimer les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche ;

– la cible 7 veut faire bénéficier les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés des retombées économiques de l'exploitation durable des ressources marines.

Si l'ODD 14 apparaît bien circonscrit en termes de milieu étudié, neuf autres Objectifs de développement durable lui sont étroitement reliés (fig. 1).

La pêche contribue à l'économie, à la sécurité alimentaire des populations et à la diminution de la pauvreté (ODD 1 et ODD 2). En Afrique de l'Ouest par exemple, on estime que 6,7 millions d'individus dépendent directement de la pêche pour leur survie, mais les petits pêcheurs artisanaux sont pauvres et gagnent moins d'un dollar par jour (BELHABIB *et al.*, 2015).

Par ailleurs, dans le secteur de la pêche, et particulièrement en Afrique, les femmes interviennent souvent dans la phase « post-récolte » en assurant la transformation et la commercialisation des produits de la mer (ODD 5). Leur rôle est souvent invisible et perçu comme non gratifiant.

Les pêcheurs effectuent un travail difficile (plusieurs semaines en mer, conditions de vie rudes à bord des bateaux), souvent par intermittence, et ils ne sont pas toujours rémunérés à la hauteur de leur tâche (ODD 8).

Dans le secteur de la pêche, les inégalités apparaissent entre les genres, entre les tranches d'une même population et entre les pays. En effet, les ressources halieutiques des pays pauvres sont souvent exploitées par des flottilles étrangères dont la surcapacité, consécutive aux subventions perçues par le secteur, réduit l'accès des pauvres à la ressource et accentue les inégalités (ODD 10). L'ODD 14 est complémentaire de l'ODD 12 visant la promotion de modes de consommation et de production durables, en prônant la lutte contre la pêche INN (« illicite, non déclarée et non réglementée ») qui contribue à l'épuisement des stocks et à la sous-estimation des quantités réellement prélevées en milieu marin (PAULY et ZELLER, 2016).

Les stocks halieutiques ne sont pas uniquement affectés par la pêche, mais également par les changements climatiques (ODD 13) qui, en modifiant les propriétés des masses d'eau (hausse des températures, désoxygénation, acidification, etc.), vont affecter la productivité halieutique des océans et la répartition des ressources qui tendent à se déplacer (CHEUNG *et al.*, 2009). La lutte contre les changements climatiques ainsi que les mesures d'atténuation et d'adaptation sont nécessaires pour garantir la durabilité de la pêche et la conservation des écosystèmes.

Parmi les mesures de lutte contre les changements climatiques figure le développement des énergies renouvelables (ODD 7).

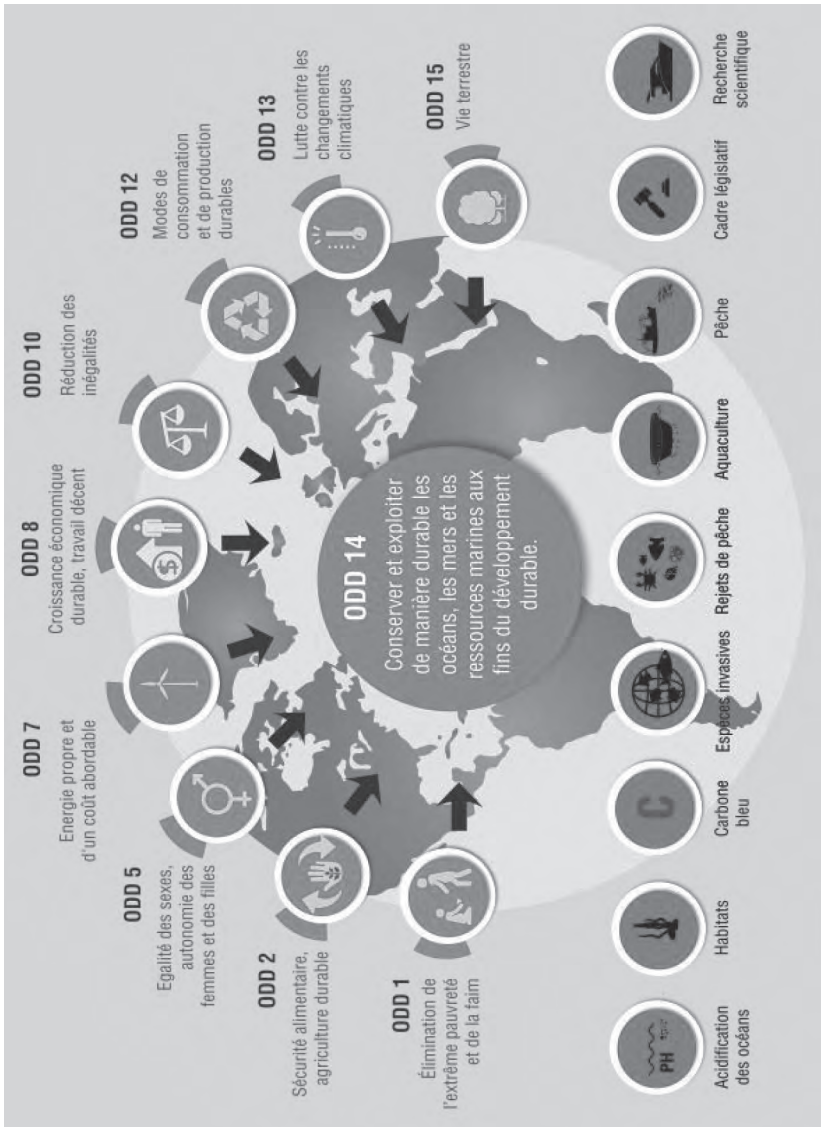


Figure 1
Les enjeux humains et de protection des océans : les relations entre l'ODD 14, l'état de santé du milieu marin et les autres ODD de l'Agenda 2030.

Ces énergies permettraient non seulement de réduire la consommation des énergies fossiles, mais également de lutter contre la pauvreté en facilitant l'accès à l'énergie des populations les plus démunies.

Enfin, les océans ne sont pas des systèmes isolés, ils dépendent des apports terrigènes charriés de l'intérieur des terres par les fleuves et les rivières. L'interface terre/océan constitue donc un continuum permettant de faire le lien entre l'ODD 15 et l'ODD 14.

Gouvernance des pêches pour des océans viables : l'approche écosystémique

Rejoignant la philosophie universaliste de l'Agenda 2030, Robert Costanza, chercheur américain fondateur de l'économie écologique, soulignait en 2000 : « La tâche la plus critique à laquelle nous devons aujourd'hui faire face est très certainement la création d'une vision d'une société durable et désirable. Une société qui puisse produire une prospérité qui tienne compte des contraintes environnementales du monde réel d'une manière qui soit équitable à toute l'humanité, aux autres espèces, et aux futures générations » (COSTANZA, 2000). Le ton est donné : il est temps de penser le monde autrement et collectivement en considérant les humains (actuels et futurs) et les non-humains. Il ajoute : « Une vision peut changer le monde, en vérité il s'agit d'une des rares choses qui vraiment le peut ! » Si cet objectif universel est aujourd'hui porté par l'Agenda 2030 et les différents ODD, il peut parfaitement s'appliquer à la gestion des écosystèmes marins, avec l'approche écosystémique des pêches (AEP), en cours depuis une dizaine d'années (CURY *et al.*, 2016). Cette approche représente une vision à long terme pour la gestion de la biodiversité marine : celle d'une exploitation viable des ressources respectueuse des écosystèmes marins. Non seulement l'AEP peut assurer le renouvellement des multiples formes vivantes exploitées, mais elle nous promet une réconciliation entre l'exploitation et la conservation de l'ensemble des espèces exploitées ou non. Ce véritable défi ne fait que démarrer, mais il modifie profondément nos relations avec la nature (CURY et MISEREY, 2008 ; CURY et PAULY, 2013).

Selon la FAO (*Food and Agriculture Organisation of the United Nations*), l'approche écosystémique des pêches s'efforce « d'équi-

librer les divers objectifs sociétaux, en prenant en compte les connaissances et les incertitudes sur les composantes biotiques, abiotiques et humaines des écosystèmes et de leurs interactions, et met en œuvre une approche intégrée de la pêche à l'intérieur de limites écologiques significatives ». De manière plus pragmatique, PIKITCH *et al.* (2004) insistent sur le fait que cette approche doit maintenir les écosystèmes en bonne santé et les pêcheries viables en considérant les objectifs suivants :

- éviter la dégradation des écosystèmes telle que mesurée par les indicateurs de qualité de l'environnement et de l'état des écosystèmes ;
- réduire au maximum le risque des changements irréversibles des assemblages naturels d'espèces et des processus écosystémiques ;
- obtenir et maintenir les bénéfices socio-économiques à long terme sans compromettre l'avenir des écosystèmes ;
- générer des connaissances des processus écosystémiques suffisantes pour comprendre les conséquences probables des actions humaines ;
- mettre en œuvre une gestion de la pêche robuste et précautionneuse, et qui favorise l'écosystème lorsque la connaissance scientifique est insuffisante.

Les écosystèmes sont aujourd'hui reconnus comme l'échelle appropriée pour l'intégration des connaissances scientifiques et la gestion des ressources renouvelables. Cette approche répond à une attente déjà ancienne et se concrétise par une volonté internationale placée sous l'égide des Nations unies.

Depuis plus d'un demi-siècle, les principes modernes de la gouvernance de l'océan mondial sont élaborés sous l'égide de Nations unies. La politique internationale de la gestion des usages, des biens et des services des écosystèmes marins, en particulier de l'exploitation par la pêche maritime des ressources halieutiques, repose sur trois piliers : (1) la Convention sur le droit de la mer (UNCLOS, *UN Law of the Sea*) ; (2) le processus des Conférences sur l'environnement et le développement (UNCED, *UN Conferences on Environment and Development*) ; et (3) l'institution spécialisée FAO, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (*UN Food and Agriculture Organization*). Si cela permet de structurer et de conforter sur le long terme les Objectifs de

l'Agenda 2030, il convient d'admettre que les ODD représentent une nouvelle étape visant des objectifs beaucoup plus ambitieux et intégrateurs.

Articuler la recherche et les politiques publiques

Les espaces marins et côtiers abritent de très nombreuses activités humaines, comme le transport maritime, la production d'énergies renouvelables, l'extraction de matières premières, la pêche et l'aquaculture, le nautisme ou encore le tourisme. Ces activités entraînent à la fois une augmentation croissante des conflits d'usage entre les acteurs du milieu marin, et une pression croissante sur les écosystèmes. Constatant les limites des politiques sectorielles menées sur le milieu marin depuis plusieurs années, l'Union européenne s'est engagée dans la mise en place d'une politique maritime intégrant les contraintes économiques, écologiques et sociales dans un objectif d'exploitation durable des ressources. Le cadre de cette politique ambitieuse a été posé par un Livre bleu, adopté par le Conseil européen le 14 décembre 2007. Il doit renforcer la cohérence entre les différentes politiques et favoriser l'intégration des préoccupations environnementales. La directive-cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM) constitue le pilier environnemental de cette nouvelle politique maritime intégrée (PMI) de l'Union européenne. L'objectif pour chaque État membre est de mettre en place un plan de gestion permettant d'atteindre ou de maintenir le bon état écologique (BEE) du milieu marin sur l'ensemble de sa zone économique exclusive, à l'horizon 2020. Cet objectif de bon état de santé des océans, c'est-à-dire des océans propres, sains et productifs, repose sur onze descripteurs qualitatifs (contaminants, biodiversité, réseaux trophiques, espèces exploitées, etc.).

Ces objectifs ne peuvent cependant être atteints indépendamment, au même titre que les différents ODD. Il faut les intégrer au sein d'une plateforme qui permette de proposer une synthèse des différents travaux scientifiques pluridisciplinaires et qui tienne compte des évolutions futures en termes de tendances mais aussi

de choix stratégiques de gestion. Ces multiples objectifs peuvent être intégrés au sein de scénarios qui constituent des plateformes précieuses de communication entre les savoirs scientifiques et les politiques publiques. Des scénarios basés sur des comportements cohérents et potentiels et les choix faits par les sociétés (par exemple concernant la technologie, l'économie, le mode de vie, la démographie, etc.) ont ainsi été développés. À l'instar du Giec, la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)¹, nouvellement créée, entend stimuler la communauté scientifique dans le but d'élaborer des scénarios d'évolution de la biodiversité². Cette plateforme sert de base pour la prise de décision des décideurs politiques et des gestionnaires, tout en renforçant la structuration des recherches menées sur les écosystèmes marins. Dans le contexte du changement global, la communauté scientifique doit s'efforcer d'explorer le futur des écosystèmes marins confrontés à des pressions croissantes, ainsi que les trajectoires possibles menant à des objectifs souhaitables selon différentes options environnementales, économiques et sociales. La communauté scientifique a donc besoin de construire une stratégie scientifique à long terme qui pourra améliorer sa capacité à fournir une expertise adaptée à une approche écosystémique des ressources marines³. Cela requiert une recherche innovante, intégrée et pluridisciplinaire avec des ambitions renforcées pour le suivi, la compréhension du fonctionnement des écosystèmes et la mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches.

Changer notre vision du développement

Depuis sa définition officielle (BRUNDTLAND, 1987), le terme de développement durable s'est largement répandu mais sa signification ne fait encore pas assez l'objet d'interrogations. La traduction de la « durabilité » a souvent été incantatoire dans l'action

¹ www.ipbes.net

² www.millenniumassessment.org, www.unep.org/geo

³ www.eur-oceans.eu, www.euromarineconsortium.eu

politique et n'a pas mis fin au processus en cours de réchauffement climatique, d'érosion des écosystèmes, de surexploitation des ressources et d'accroissement des inégalités.

Les Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 représentent une occasion unique pour nous aider à repenser le développement sur le long terme. Le développement durable a donné lieu à une abondante création conceptuelle dont la richesse ne doit pas cacher l'hétérogénéité et la relative incohérence. Il est grand temps d'en faire l'inventaire en vue de proposer une autre axiomatique, une autre approche, une autre façon de construire les questions et de les articuler pour aboutir à des préconisations de politique économique, sociale et environnementale pragmatiques et rigoureuses.

Notre vision du développement doit évoluer et privilégier une exploitation des ressources marines dans le cadre d'une approche écosystémique réconciliant conservation et exploitation équitable des ressources dans des océans en bonne santé et productifs. Il faut aujourd'hui penser l'homme comme faisant partie du monde vivant, dépendant de lui, dès lors que l'espèce humaine est intégrée dans les réseaux d'interactions au sein de la société humaine et entre les organismes vivants qui la constituent (J. Weber, comm. pers). Penser les transformations en cours sur notre planète et affronter les grands enjeux qui engagent le futur proche de l'humanité exige de repenser la base conceptuelle sur laquelle reposent les discours sur l'environnement, les écosystèmes et le développement « durable » dans un contexte de transformations socio-écosystémiques. Dans les années à venir, il nous faudra passer d'une économie de l'extraction à une économie de la connaissance, circulaire, économe et équitable (tournant stratégique déjà proposé par des pays comme l'Afrique du Sud). De nombreux projets de développement en matière d'exploitation des ressources marines et de mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches existent déjà et peuvent stimuler nos façons d'articuler la recherche et les politiques publiques autour de l'Agenda 2030.

Références bibliographiques

- BELHABIB D., SUMAILA R., PAULY D., 2015 – Feeding the poor: Contribution of West African fisheries to employment and food security. *Ocean and Coastal Management*, 111 : 72-81.
- BELL J. D., WATSON R. A., YE Y., 2016 – Global fishing capacity and fishing effort from 1950 to 2012. *Fish and Fisheries*. DOI: 10.1111/faf.12187
- BRUNDTLAND G. H., 1987 – *Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Fundação Getúlio Vargas, 2^e éd., Rio de Janeiro (ca. 2000).
- CHEUNG W. W., LAM V. W., SARMIENTO J. L., KEARNEY K., WATSON R., PAULY D., 2009 – Projecting global marine biodiversity impacts under climate change scenarios. *Fish and Fisheries*, 10 : 235-251.
- COSTANZA R., 2000 – Visions of alternative (unpredictable) futures and their use in policy analysis. *Conservation Ecology*, 4 (1) : 5.
- CURY P., MISEREY Y., 2008 – *Une mer sans poissons*. Paris, Calmann-Lévy.
- CURY P., PAULY D., 2013 – *Mange tes méduses. Réconcilier les cycles de la vie et la flèche du temps*. Paris, Odile Jacob.
- CURY P., BERTRAND A., BERTRAND S., COLL M., GROS P., KIFANI S., LE LOCH F., MAURY O., MENARD F., RENAUD F., SHANNON L., SHIN Y.-J., 2016 – « The Ecosystem Approach to Fisheries: Reconciling Conservation and Exploitation ». In Monaco A., Prouzet P. (eds) : *Tools for Oceanography and Ecosystemic Modeling*, Wiley, 372 p.
- FAO, 2016 – *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016. Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*. Rome, FAO, 224 p.
- PAULY D., ZELLER D., 2016 – Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining. *Nature Communications*, 7 : 10244.
- PIKITCH E., SANTORA C., BABCOCK E. A., BAKUN A., BONFIL R., CONOVER D. O., DAYTON P. A. O., DOUKAKIS P., FLUHARTY D., HENEMAN B., HOUDE E. D., 2004 – Ecosystem-based fishery management. *Science*, 305 (5682) : 346-347.

La neutralité en matière de dégradation des terres

La solution pour préserver les écosystèmes terrestres

Monique BARBUT

Abdeladim LHAFI

ODD 15 : « Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité »

Introduction

Depuis de nombreuses années déjà, notre planète est en proie à l'aggravation de la dégradation des écosystèmes, de leur biodiversité et des services écosystémiques (nourriture, bois, fibres, eau douce, air pur, sols fertiles, énergie) qu'ils nous rendent. Cette dégradation entraîne inéluctablement la détérioration des conditions de vie des populations qui dépendent de l'exploitation des ressources naturelles et des terres en particulier. C'est dans ce contexte que l'Objectif 15 de développement durable a pour but de « préserver et restaurer les écosystèmes terrestres,

en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité ». En vue d'atteindre cet Objectif, plusieurs cibles ont été définies pour assurer la préservation, la restauration et l'exploitation durable des différents types d'écosystèmes terrestres (forêts, zones humides, montagnes, zones arides) et d'eau douce ainsi que les services connexes, tout en assurant le partage juste et équitable des bénéfices découlant de l'utilisation des ressources génétiques. Les cibles concernent aussi la préservation de la biodiversité, la lutte contre les espèces envahissantes, et la lutte contre le braconnage et le trafic d'espèces protégées, tout en appelant à la mobilisation de financements adéquats pour atteindre l'ensemble des cibles. Plus spécifiquement, la cible 15.3 vise « d'ici à 2030, à lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la désertification, la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde sans dégradation des sols ». À l'instar de l'effet domino, la dégradation des terres déclenche une réaction en chaîne : diminution du couvert végétal, érosion des sols, perte de la fertilité des sols, diminution de la productivité des terres... Aujourd'hui, 52 % des terres agricoles sont modérément ou fortement dégradées, alors que 2,6 milliards de personnes dépendent directement de l'agriculture. Cette situation met donc en péril leur sécurité alimentaire en raison de la perte des terres arables. Cette dernière serait de 30 à 35 fois plus rapide que le rythme historique. Chaque année, 12 millions d'hectares (soit 23 hectares par minute) sont perdus en raison de la sécheresse et de la désertification, alors qu'on aurait pu y cultiver 20 millions de tonnes de céréales. 74 % des pauvres dans le monde sont touchés directement par la dégradation des terres (PNUD, 2015).

Ainsi, les effets de l'action de l'homme sur la Terre et ses écosystèmes depuis des centaines d'années ont des répercussions allant bien au-delà de ce que nous pouvions imaginer. Néanmoins, l'homme, de par ses actions et son expérience, peut aussi trouver les moyens et les solutions pour inverser la tendance à la dégradation des terres et même contribuer à l'amélioration de la productivité de ces dernières grâce à un panel de pratiques traditionnelles ou nouvelles qui peuvent être mises en œuvre. Si ces solutions

peuvent ne pas être capables de stopper complètement la dégradation, elles peuvent en réduire radicalement l'impact et modifier localement les tendances de dégradation. La modification des systèmes de production nécessite cependant une transformation de grande ampleur, qui va requérir une mobilisation forte au niveau international. L'amélioration de la planification de l'occupation des terres et de leur utilisation prenant en compte la fonctionnalité des paysages et les interactions en leur sein, ainsi que la modification de nos modes de production et d'approvisionnement peuvent promouvoir une conversion à la gestion durable des terres et à la restauration, voire à la réhabilitation, des écosystèmes dégradés.

Ainsi, la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) s'est donné pour ambition d'enrayer et d'inverser la tendance à la dégradation des terres, de réhabiliter les écosystèmes dégradés et de gérer durablement les ressources terrestres en atteignant la neutralité en matière de dégradation des terres (NDT). Cet engagement constitue une véritable réponse à la réalisation de la cible 15.3 des Objectifs de développement durable. De manière opérationnelle, la Convention soutient actuellement un programme dédié à la définition des cibles nationales volontaires de neutralité en matière de dégradation des terres dans plus de 100 pays à travers le monde et à l'identification de projets transformatifs de NDT. Les programmes et projets de gestion durable des terres (TerrAfrica, Grande Muraille Verte...), de restauration des forêts et des terres dégradées (Bonn Challenge et les initiatives 20x20 en Amérique latine et dans les Caraïbes, AFR100 en Afrique...), ainsi que les initiatives pour augmenter les stocks de carbone dans les sols (initiative 4 ‰ par ex.) contribuent à l'atteinte de la NDT.

La neutralité en matière de dégradation des terres : une approche innovante

Définie comme un état par lequel les ressources terrestres saines et productives nécessaires pour soutenir les services écosystémiques restent stables ou augmentent à des échelles temporelles

et spatiales données (CNULCD, 2014), la neutralité en matière de dégradation des terres propose de développer des solutions robustes, basées sur la capitalisation des acquis, pour lutter contre la dégradation des terres, préserver la biodiversité et lutter contre le changement climatique. Cette approche innovante repose sur la mise en œuvre de solutions concrètes sur le terrain, fondées sur la nature et qui s'appuient sur les écosystèmes afin de relever les défis globaux (UICN, 2016). Ces solutions valorisent plus particulièrement le potentiel de production et de régénération des écosystèmes capables de fournir, de manière durable, à long terme, tous les biens et services écosystémiques dont l'homme a besoin. Elles se concrétisent par plusieurs types d'actions, parmi lesquels deux constituent des voies prioritaires pour atteindre la neutralité en matière de dégradation des terres :

- la gestion durable des terres pour lutter contre leur dégradation ;
- la restauration et la réhabilitation des terres dégradées.

Ces solutions constituent de véritables moyens de préserver et restaurer la biodiversité, et sont aujourd'hui reconnues comme un moyen rentable de séquestrer du carbone dans le sol et dans la végétation. Elles peuvent garantir l'adaptation pour le milliard de personnes les plus défavorisées de notre monde et peuvent aider à satisfaire les besoins fondamentaux de vie pour tous. Mises en œuvre à grande échelle, ces voies prioritaires d'action pourraient aider à satisfaire la demande en nourriture, en eau et en énergie, et à garantir la stabilité et l'accès à plus d'opportunités pour tous.

Deux voies d'action prioritaires

La gestion durable des terres

Définie comme « l'adoption de systèmes d'utilisation des terres qui, à travers des pratiques de gestion appropriées, permettent à leurs utilisateurs de maximiser les avantages procurés par les terres, tout en préservant ou en renforçant leurs fonctions de soutien écologique » (FAO, 2008), la gestion durable des terres (GDT) est une action proactive et préventive qui permet de préserver les ressources naturelles et d'augmenter la productivité

des terres en les gérant durablement, avant même qu'elles ne se dégradent. L'ensemble des pratiques agro-écologiques, agroforestières, culturelles traditionnelles... peuvent être améliorées ou généralisées par des technologies modernes au service d'un objectif de gestion durable des terres. Les techniques de GDT (incluant aussi la gestion durable de l'eau), qui sont aujourd'hui bien connues, ont prouvé leur efficacité. Par exemple, sur le plateau central du Burkina Faso ou encore dans la zone de Tahoua, au Niger, des techniques anti-érosives (cordons pierreux, demi-lunes, banquettes) et de restauration des sols par le zaï ont permis d'améliorer la fertilité sur des centaines de milliers d'hectares (ZOUNGRANA, 2014). Ces différents procédés ont permis d'augmenter significativement la production agricole à l'hectare, de 40 % à 120 % (BOTONI *et al.*, 2015). En Afrique du Nord, les aménagements de conservation des eaux et des sols (jessours, tabias, foggaras ou khettaras...), la fixation des dunes mobiles, la réduction de la déforestation et le reboisement, la bonne gestion des ressources en sols, la reconstitution de terrains dégradés et la culture sans labour sont également autant d'exemples de bonnes pratiques agricoles et de mesures efficaces de préservation et de gestion responsable et durable des ressources naturelles (OSS, FAO, 2012). Au total, plus de 250 pratiques de bonne gestion des terres recommandées par la CNULCD peuvent être partagées et utilisées dans des écosystèmes variés (CNULCD, 2014).

La restauration des terres dégradées

Les actions de restauration, voire de réhabilitation, quant à elles, sont entreprises lorsque les écosystèmes sont déjà dégradés, endommagés, transformés ou entièrement détruits du fait de l'activité humaine, dont les impacts sont aggravés par les conditions climatiques et les phénomènes naturels (sécheresse, incendie, inondation, glissement de terrain...), à tel point que l'écosystème ne peut se régénérer seul. La restauration écologique, au sens large, est donc une action intentionnelle qui initie ou accélère l'autoréparation d'un écosystème en respectant sa santé, son intégrité et sa gestion durable (SER, 2004). La réhabilitation, tout comme la restauration, se sert des écosystèmes historiques ou préexistants comme modèles ou références, mais les deux

activités diffèrent au niveau de leurs buts et de leurs stratégies. La réhabilitation insiste sur la réparation des processus, de la productivité et des services écosystémiques, tandis que la restauration vise en outre à rétablir l'intégrité biotique préexistante en termes de composition spécifique et de structure des communautés. Cependant, il est possible de considérer une conception large de la restauration, qui englobe une grande part des actions précédemment identifiées comme rattachées à la réhabilitation (SER, 2004). La restauration des terres dégradées est considérée comme une priorité mondiale (ARONSON et ALEXANDER, 2013), et les actions de « restauration » au sens large sont donc des actions réactives et curatives, permettant aux écosystèmes de retrouver leurs capacités de résilience et de revenir à des niveaux de productivité suffisants pour assurer la fourniture des services essentiels au bien-être des populations.

Des bénéfices multiples

À travers la gestion durable des terres et la restauration des terres dégradées, parvenir à la neutralité en matière de dégradation des terres entraîne de multiples bénéfices détaillés ci-après.

Préservation du capital naturel et des services écosystémiques

Plus que partout ailleurs, les habitants des zones sèches dépendent des services écosystémiques pour couvrir leurs besoins essentiels (MEA, 2005). Le capital naturel est donc leur plus grande richesse pour vivre, voire survivre, et faire face aux changements environnementaux tels que les modifications des usages et la variabilité climatique (OSS, 2009). La gestion durable des terres et la restauration des terres dégradées constituent ainsi un moyen efficace pour préserver et/ou rétablir les capacités de production des écosystèmes concernés et les maintenir dans un bon état de santé garantissant la quantité et la qualité des services rendus.

Sécurité alimentaire et hydrique

Les pratiques de gestion durable des terres permettent d'assurer la sécurité alimentaire et hydrique grâce à l'augmentation des surfaces cultivables récupérées et à celle des rendements agrosylvo-pastoraux, la restauration du couvert végétal, le remplissage des nappes phréatiques grâce à une meilleure infiltration des eaux de pluie et l'augmentation de la production de matière sèche qui contribue à l'alimentation du cheptel. La régénération naturelle assistée (approche agroforestière consistant à identifier, à matérialiser et à protéger les jeunes pousses des parcs ou des formations naturelles [SAMAKÉ *et al.*, 2011]) au Sahel a, par exemple, permis de produire 500 000 tonnes de céréales de plus par an et suffisamment de fourrage pour alimenter beaucoup plus de bétail. À ce jour, cette technique a amélioré la sécurité alimentaire de 2,5 millions de personnes environ (CNULCD, 2014 ; CGIAR, 2013).

Séquestration du carbone dans les sols et atténuation du changement climatique

La remise en état des sols des écosystèmes dégradés peut permettre le stockage de 3 milliards de tonnes de carbone par an, ce qui équivaut à stocker jusqu'à 30 % des émissions annuelles de CO₂ issues des combustibles fossiles (SCHWARTZ, 2014). Restaurer les écosystèmes dégradés permettrait donc à la fois de recouvrer la capacité de production de ces derniers tout en assurant la séquestration du carbone dans les sols, et de contribuer ainsi à l'atténuation du changement climatique.

Augmentation de la résilience des écosystèmes et adaptation au changement climatique

Il est aujourd'hui reconnu que le changement climatique accroît les risques (désastres naturels, famines, épidémies) encourus par les systèmes naturels et sociaux alors que les capacités de ces derniers à s'ajuster diminuent (OSS, 2007). Aussi, pour s'adapter au changement climatique, les populations locales doivent mettre en œuvre des stratégies leur permettant de pérenniser leur existence au cours du temps et traverser les périodes de crise. La gestion durable des terres et la restauration des terres dégradées font

partie de ces stratégies qui permettent, notamment, de recouvrer voire d'augmenter les capacités de résilience des écosystèmes ainsi que leur résistance aux perturbations et aux stress qu'ils subissent (surexploitation, sécheresse, inondations...).

Création d'emplois et réduction de la pauvreté

Les techniques de GDT éprouvées, reproductibles et maîtrisables par les populations rurales peuvent être amplifiées et mises à l'échelle avec un minimum d'investissement pour l'achat d'outils et la réalisation des activités de formation et d'encadrement nécessaires à la bonne appropriation de ces techniques par les producteurs locaux. Des emplois « verts » pourraient ainsi être créés et les activités de GDT et de restauration des terres pourraient être génératrices de revenus (développement et vente de produits non ligneux, production de plantes médicinales...).

Réduction des conflits et ralentissement des migrations forcées

Nombre de conflits et de migrations forcées sont aujourd'hui liés aux difficultés de partage et d'accès aux ressources naturelles et à leur raréfaction dans un contexte climatique particulièrement contraignant, où les périodes de sécheresse s'amplifient et où la pression sur les ressources s'accroît en regard de la croissance démographique (INED, 2015). La gestion durable des terres et/ou leur restauration constituent donc une réponse capable d'accroître la production durable de denrées alimentaires, d'eau et d'énergie au profit des populations locales qui peuvent ainsi retrouver leurs moyens de subsistance.

Conclusion

Conscients que nos activités impactent fortement le capital naturel et les services écosystémiques indispensables à notre bien-être, nous devons profondément repenser nos modes de consommation des espaces et des ressources naturelles. Nous devons en particulier retrouver le lien avec notre terre nourricière : en

modifiant tout d'abord nos modes de production et d'exploitation des ressources en eau et en terre pour aller vers des modes de gestion durable qui permettront de préserver ces ressources ; en procédant à des travaux de restauration, voire de réhabilitation des terres dégradées pour retrouver des niveaux de productivité suffisants afin d'assurer la sécurité alimentaire des populations, de réduire les pressions sur les terres et les tensions entre les peuples (conflits, migrations), et de diminuer la pauvreté.

Pour ce faire, la GDT et la restauration des terres au sens large sont des solutions concrètes complémentaires pour parvenir à la neutralité en matière de dégradation des terres et satisfaire l'atteinte de l'ODD 15 et sa cible 15.3. Au-delà de l'atteinte de cet Objectif propre, la NDT contribuera aussi indirectement à la réalisation des autres Objectifs de développement durable, à travers en particulier :

- la réduction de la pauvreté (ODD 1) ;
- la sécurité alimentaire par l'augmentation des rendements et grâce à une agriculture durable pour éradiquer la faim dans le monde (ODD 2) ;
- la gestion durable des ressources en eau (ODD 6) ;
- la création d'emplois et de travail décent pour tous (ODD 8) ;
- la séquestration du carbone dans les sols pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions (ODD 13) ;
- la réduction des conflits et des migrations environnementales en vue d'assurer la paix entre les peuples (ODD 16).

Évidemment, l'atteinte de l'Objectif 15 et de sa cible 15.3 et des ODD concomitants nécessite d'entreprendre les activités de restauration des terres dégradées et de gestion durable des terres. Cela implique de relever les défis liés à plusieurs obstacles, parmi lesquels nous pouvons citer la variabilité climatique, la croissance démographique galopante, la disponibilité en eau restreinte, les coûts d'investissement élevés pour les petits exploitants, la mise en adéquation de l'allocation des ressources financières avec les besoins.

Ainsi, afin de passer à une échelle de réalisation de projets transformateurs beaucoup plus grande, l'échelle des bassins versants par exemple, de nouveaux financements innovants doivent être mis en place, notamment en mobilisant le secteur privé. À titre

d'exemple, nous citerons le fonds d'investissement pour la NDT, dont la mise en place permettra de financer des projets transformateurs de restauration des terres dégradées et de développer de véritables filières durables.

Références bibliographiques

ARONSON J., ALEXANDER S., 2013 – Ecosystem Restoration is now a global priority: Time to roll up our sleeves. *Restoration Ecology*, 21 : 293-296.

BOTONI E., BA DIAO M., SUBSOL S., 2015 – Construire la résilience des ménages grâce à la gestion durable des terres. *Grain de sel*, 59-62, « Quelles politiques pour les populations rurales pauvres du Sahel ? »

CGIAR, 2013 – *Climate-smart agriculture. Success stories from farming communities around the world*. Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS) and the Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA), 44 p.

CNULCD (Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification), 2013 – *The Economics of Desertification, Land Degradation and Drought: Methodologies and Analysis for Decision – Making*. Document de référence, 2^e conférence scientifique de la CNULCD.

CNULCD (Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification), 2014 – *La terre en chiffres. Moyens de subsistance à un point de basculement*. 17 p.

FAO, 2008 – *TerrAfrica – A vision paper for Sustainable Land Management in Sub-Saharan Africa*. FAO, Rome, Italy.

INED (Institut national d'études démographiques), 2015 – Tous les pays du monde. *Population et Sociétés*, 525.

MCKINSEY ET COMPANY, 2009 – *Pathways to a low carbon economy, Version 2 of the global greenhouse gas abatement cost curve*. 190 p.

MEA (Millenium Ecosystems Assessment), 2005 – *Écosystèmes et bien-être humain. Synthèse sur la désertification*. 26 p.

OSS, 2007 – *Adaptation aux changements climatiques et lutte contre la desertification*. OSS/GTZ, Note introductive n° 1, Tunis, 2^e édition, 28 p.

OSS, 2009 – Indicateurs écologiques du Roselt/OSS, désertification et biodiversité des écosystèmes circum-sahariens. OSS, Note introductive n° 4, Tunis, 52 p.

OSS, FAO, 2012 – *Bonnes pratiques de Gestion durable des terres et des eaux en Afrique du Nord*. Projet Grande Muraille Verte, 59 p.

PNUD, 2015 – *Objectifs du Développement durable*. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

SAMAKÉ O., DAKOUO J. M., KALINGANIRE A., BAYALA J., KONÉ B., 2011 – *Régénération naturelle assistée. Gestion des arbres champêtres au Sahel*. Icrاف, Technical Manual, 16. Nairobi, World Agroforestry Centre, 40 p.

SCHWARTZ J., 2014 – Soil as Carbon Storehouse: New Weapon in Climate Fight? *Yale Environment*, 360, Yale School of Forestry & Environmental Studies.

SER, 2004 – *L'ABCDAire sur l'écologie de la restauration de la SER internationale*. Society for Ecological Restoration International, Science & Policy Working Group (version 2, octobre, 2004).

ZOUNGRANA P., 2014 – Techniques de maintien de la fertilité des sols : une révolution silencieuse de l'agriculture sahélienne. *Grain de sel*, 49, « Agriculture et aléas climatiques : du terrain aux politiques ».

Partie 5

L'avènement d'un nouveau partenariat mondial

Les Objectifs 16 et 17 de l'Agenda 2030 traitent de « gouvernance », mais selon deux dimensions radicalement différentes.

La première dimension, portée par l'Objectif 16, a trait à l'environnement politique, institutionnel, de paix et de sécurité devant favoriser, au niveau de chaque État, la mise en œuvre diligente et surtout efficace des Objectifs de développement durable.

Son affichage et sa prise en compte constituent une avancée majeure au regard de la Déclaration du millénaire à laquelle étaient rattachés les précédents Objectifs du millénaire, car ils mettent en lumière des questions que la communauté internationale répugnait, jusqu'alors, à aborder.

C'est en tout cas le sens de l'article de Mireille Razafindrakoto et François Roubaud (chap. 22), qui détaillent la genèse et la progressive montée en puissance du concept de gouvernance sans cacher les écueils qui lui sont liés, en particulier s'il devait devenir normatif. Ils attirent également l'attention sur les défis posés par le suivi rigoureux de cet Objectif et l'identification des outils permettant d'en mesurer les résultats.

Sans contester son bien-fondé, Serge Michailof s'interroge, au regard de son universalisme supposé, sur l'adaptation de cet Objectif aux pays les plus fragiles (chap. 23). Ces derniers ont, en effet, pour préoccupation première de restaurer la paix et la sécurité sur leur territoire, mais sans bien souvent disposer des moyens institutionnels et financiers permettant d'y parvenir. Et la réticence persistante de la communauté internationale à investir ces sujets lui paraît contraire à l'Objectif collectivement affiché.

La seconde dimension, au cœur de l'ODD 17, est de nature plus organisationnelle et intéresse le « pilotage » de l'Agenda 2030. Car si sa mise en œuvre relève d'abord et fondamentalement de la responsabilité des États, différents mécanismes et instances de « gouvernance » ont été prévus ou sont suggérés pour en faciliter puis suivre la progression aux différentes échelles territoriale, nationale et globale concernées.

Le texte de Jacques Lançon, Philippe Petithuguenin et Henri-Luc Thibault (chap. 24) s'intéresse ainsi à la place et au rôle de la science et des institutions publiques de recherche

dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. En observant d'abord, et pour s'en étonner, que le renforcement des capacités de recherche et de la production scientifique ne constitue pas un ODD propre. En présentant, ensuite, des dispositifs originaux favorisant dans le domaine de la recherche la définition d'objectifs partagés, la coordination des acteurs, la mutualisation des moyens, les changements d'échelles en matière d'analyse et d'action. Ils en font des « pilotes » possibles pour d'autres champs d'intervention.

À la suite, Pierre Bertrand, Edmond Roger, Pierre Jacquet et Solofo Rakotondraompiana (chap. 25) mettent en évidence l'intérêt et la puissance d'un outil de comptabilité du capital naturel testé à Madagascar pour favoriser la concertation entre acteurs et inciter à l'action à la fois individuelle et collective. Ils soulignent que, pour véritablement être au service de la mise en œuvre des ODD, ce type d'outil doit valoriser la production de connaissances par les acteurs locaux.

En écho, Philippe Jahshan observe combien le caractère réputé à la fois universel, systémique, interdépendant et pluri-acteurs des ODD pèse sur le dynamisme de leur mise en œuvre ainsi que sur leur appropriation par les différentes communautés d'acteurs (chap. 26). Il considère, dans ce contexte, que c'est vraisemblablement au niveau des territoires que s'inventeront les approches et dispositifs permettant de mutualiser les compétences en les mettant au service d'une ambition partagée. Mais il faudra pour cela que les ressources nécessaires soient disponibles, et surtout accessibles, et qu'au-delà de l'aide publique au développement, le levier fiscal soit sollicité.

Ces chapitres relatifs à la « gouvernance » mettent en avant la singularité et l'originalité des Objectifs 16 et 17 en soulignant, en creux, combien leur absence aurait manqué à l'Agenda 2030.

Henri-Luc THIBAUT

Les enjeux de l'ODD 16 sur la gouvernance

Dépasser les réticences pour changer la donne

Mireille RAZAFINDRAKOTO

François ROUBAUD

ODD 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous »

Longtemps exclues du champ des politiques publiques, les questions de gouvernance se sont progressivement imposées pour être incontournables dans l'agenda de la communauté internationale du développement. Ainsi, dans le plan mondial fixant les Objectifs de développement durable (ODD), l'adoption de l'ODD 16 marque sans la nommer la consécration de la thématique de la gouvernance démocratique puisqu'il aborde spécifiquement quelques principes clefs qui lui sont associés : l'accès à la justice pour tous et l'État de droit, la transparence et la responsabilité démocratique ou la redevabilité (*accountability*), la garantie des libertés fondamentales, l'absence de discrimination et la participation, et, plus généralement, la qualité des institutions. À ces thèmes viennent s'ajouter ceux relatifs à la paix et à la sécurité. Ces différents champs ne figuraient pas dans les Objectifs du millénaire pour le développement.

L'intégration de la gouvernance dans les ODD est le fruit d'un long processus qui a démarré depuis l'entrée du concept dans les stratégies de développement à la fin des années 1980. Dans le cadre des groupes de travail mis en place pour la définition des ODD et des indicateurs, l'Objectif 16 a fait l'objet d'âpres négociations jusqu'à la dernière minute (CLING *et al.*, 2016). En effet, les questions de gouvernance ont suscité (et continuent de susciter) des réserves à différents niveaux et suivant divers registres.

Ce chapitre vise à éclairer les enjeux liés à l'ODD 16 en étudiant, d'un côté, le processus qui a mené à son adoption et, de l'autre, les perspectives quant au suivi de ses cibles. Ainsi, nous montrons que l'inscription de l'ODD 16 dans l'Agenda 2030 constitue une véritable avancée historique. Trois types de contraintes ont pu être surmontés : la première porte sur la place de la gouvernance dans la hiérarchie des priorités ; la deuxième concerne la nature (politique) des questions abordées ; la troisième tient au caractère polysémique du mot et au paradigme qu'il peut véhiculer. En analysant comment les réticences ont pu être levées pour arriver à l'adoption de cet ODD, on mesure l'importance du chemin parcouru. Enfin, les implications de la mesure et du suivi de cet Objectif 16 sont exposées. L'ampleur du défi est à souligner, car il s'agit d'innover en matière de méthodes et d'indicateurs de gouvernance qui puissent être mobilisables par les décideurs comme par la population. De plus, un processus adéquat de suivi de l'ODD 16 peut déjà être en soi un moyen de concrétiser les principes de participation et de transparence qui sont retenus parmi les cibles. À cela s'ajoute l'impact transversal d'un dispositif favorisant le dialogue entre dirigeants et citoyens puisqu'il ne peut que contribuer à l'atteinte de l'ensemble des ODD.

La montée de la gouvernance dans la hiérarchie des priorités

D'un simple instrument au service de l'économie...

Le concept de gouvernance a été introduit dans l'agenda international par la Banque mondiale à la fin des années 1980. La vision

du développement qui prédominait à cette période faisait prévaloir sa dimension économique au sens étroit et le paradigme du marché. La gouvernance, définie dans un cadre très circonscrit comme « la façon dont le pouvoir est exercé lors de la gestion pour le développement des ressources économiques et sociales » (BANQUE MONDIALE, 1992), était essentiellement appréhendée dans ses implications techniques, managériales et fonctionnelles. L'approche se confinait au champ de la gouvernance économique. Sa prise en compte visait à promouvoir la réforme de l'État, à minimiser les interventions de celui-ci afin de remédier à ses défaillances supposées être à l'origine de l'échec des politiques d'ajustement (DIARRA et PLANE, 2012). Même si par la suite le rôle de l'État a été au moins en partie réhabilité, par la mise en avant de l'importance des questions institutionnelles, la gouvernance (au sens large) était vue comme un hors-champ de l'économie dominante et des politiques publiques. La hiérarchie des priorités est restée inchangée avec la primauté accordée aux objectifs strictement économiques. Ce positionnement avait pour justification en toile de fond la pyramide de Maslow, qui stipule la nécessité de satisfaire d'abord des besoins physiologiques de base. Longtemps donc, la gouvernance a été considérée par la communauté du développement principalement pour sa valeur instrumentale : à travers son impact supposé sur le fonctionnement des marchés et les performances économiques des pays.

... à la reconnaissance de son rôle clef comme Objectif de développement

Depuis, l'acceptation de la gouvernance a évolué et l'articulation entre ses composantes et le développement économique a fait l'objet de nombreuses recherches. Au cœur de la thématique, le rôle clef des institutions dans les processus de développement est progressivement passé du statut de frontière de la connaissance où le débat scientifique faisait rage à celui d'état de l'art consolidé, avec un cadre commun sur lequel tous s'accordent¹ : la forte imbrication entre les sphères politique et économique. Les travaux de Douglas North ont en particulier joué un rôle significatif.

¹ Pour n'en citer que quelques-uns, voir NORTH *et al.* (2010 et 2012) ; et pour l'Afrique en particulier, NOMAN *et al.* (2012).

Ils ont élargi progressivement le cadre en s'écartant de la théorie néo-classique – et en particulier de la sous-jacente rationalité économique des agents –, pour s'interroger plus avant sur la manière dont les institutions (y compris politiques) perdurent ou se transforment.

De façon concomitante, on passe d'une approche restreinte du développement (circonscrite à la pauvreté multidimensionnelle dans les OMD) à une approche en termes de droits humains définis sous leur forme la plus large – économiques et sociaux, mais aussi politiques et environnementaux. Même pour les pays développés, la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social dirigée par Stiglitz, Sen et Fitoussi (2009) a préconisé la mesure du bien-être, incluant les principes associés à la gouvernance et en particulier la participation politique.

Aborder les questions de gouvernance sans « ingérence politique »

Même si les questions de gouvernance démocratique sont de moins en moins taboues, elles demeurent sensibles compte tenu de leur nature politique. Leur intégration dans des plans mondiaux soulève une opposition de la part de certains pays en développement ou développés qui craignent une ingérence dans leur système politique et une remise en cause de leur souveraineté. Sur ce point, et de manière insoupçonnée, c'est le continent africain qui a pris de l'avance dans l'appropriation de la thématique de la gouvernance, puisque les réticences ont déjà été levées avec de nombreux textes normatifs : la Charte pour la démocratie, l'Agenda 2063, etc. (CLING *et al.*, 2016). Ce continent a donc joué un rôle dans les négociations pour l'adoption de l'ODD 16. Son poids ne pouvait toutefois suffire pour convaincre des pays rétifs aux possibles immixtions extérieures dans des questions politiques internes.

Cette contrainte n'est toutefois pas nouvelle. Les mandats et statuts de la Banque mondiale lui interdisent l'entrée « en politique ». Cela ne l'a pas empêchée de faire des incursions sur des théma-

tiques de plus en plus politiques, sachant que par nature toutes ses interventions portent un contenu politique, qu'il soit affiché ou pas. Mais, profitant de l'ambivalence du concept et utilisant son influence hégémonique pour faire primer sa définition et pour orienter les réflexions, la Banque mondiale reste au milieu du gué et continue à faire valoir une approche techniciste de questions éminemment politiques.

Une stratégie similaire a été adoptée pour l'Agenda 2030. Le choix des termes retenus dans l'ODD 16 délimite le champ concerné. Notamment, le mot « démocratie » n'est pas mentionné. Les questions de « gouvernance » sont abordées et intégrées dans des domaines bien spécifiques qui ne nécessitent pas l'utilisation du terme lui-même². Puis les cibles associées à l'ODD 16 ont été définies de manière souvent vague et peu opérationnelle pour obtenir un consensus³.

Ensuite, le regroupement dans un même ODD des questions de sécurité et de gouvernance n'est pas neutre. Ce choix a contribué à faire accepter l'inscription des thématiques de gouvernance, en les diluant et/ou en les associant à un sujet dont le caractère prioritaire est moins controversé. En effet, la sécurité se situe au deuxième rang des priorités, après la satisfaction des besoins physiologiques et avant les besoins de reconnaissance ou d'estime, dans la hiérarchie supposée universelle de la pyramide de Maslow. Un classement équivalent est mis en avant par INGLEHART et WELZEL (2010) dans leurs analyses basées sur les « *World Value Survey* » : tant que la sécurité physique et économique n'est pas assurée, les aspirations aux libertés individuelles, à l'épanouissement personnel ou à la démocratie restent secondaires. Si l'association de la sécurité et de la gouvernance démocratique dans un même Objectif a probablement permis de faire accepter la

² Cette option a été clairement énoncée dans un rapport des Nations unies à l'issue d'un atelier de discussions sur l'introduction de la gouvernance dans les ODD (KANIE *et al.*, 2014).

³ La revue des ambitions à la baisse explique sans doute que la situation particulière des États fragilisés par des chocs (politiques ou environnementaux) ne soit pas considérée (voir le texte de Serge Michailof dans cet ouvrage). Aborder les problèmes de gouvernance dans ces pays constitue un réel défi, notamment pour traiter à la fois des questions humanitaires ou sécuritaires en urgence et mettre en œuvre des programmes de reconstruction de moyen-long terme (CHÂTAIGNER et MAGRO, 2007).

seconde thématique plus controversée, elle l'a aussi, dans une certaine mesure, reléguée au second plan (FISHER et ANDERSON, 2015).

Enfin, l'agenda des ODD insiste sur la nécessité d'un processus endogène qui relativise et limite les contraintes qui s'imposent aux pays : les cibles sont mondiales mais « aspirationnelles », c'est-à-dire que chaque gouvernement doit fixer ses propres cibles nationales, en fonction du niveau d'ambition mondial mais en tenant compte des circonstances nationales (DE MILLY, 2016).

Du dogme de la « bonne gouvernance » à une approche moins normative

Notion fortement polysémique, avec un contenu fluctuant dans le temps mais également dans l'espace en fonction des acteurs qui la mobilisent, la gouvernance est qualifiée de mot-valise. Mais, plus que l'étendue du champ couvert, c'est la dimension prescriptive de la « bonne gouvernance » et le paradigme qu'elle peut véhiculer qui incitent à la méfiance (ABRAHAMSEN, 2000 ; ANDREWS, 2008). Par exemple, les réformes qui remettent en question le rôle de l'État et sa légitimité dans certaines fonctions supposent un modèle unique de gouvernance qui s'inscrit dans un cadre néolibéral. Sachant que la « bonne gouvernance » est devenue une conditionnalité avec le principe de la sélectivité de l'aide publique au développement (APD) et qu'elle s'impose principalement aux pays du Sud les moins à même de résister, le rapport de force qu'elle incarne est problématique.

Dépasant la vision techniciste, normative et dogmatique de la gouvernance, un grand nombre d'expériences sur le terrain, menées en particulier à des échelles locales, mettent en avant et revendiquent des approches pragmatiques. Elles se basent sur une compréhension fine de l'exercice du pouvoir, des relations entre les différents acteurs, des actions collectives, de la gestion des conflits (BELLINA *et al.*, 2008). Ainsi, plutôt que de proposer des outillages institutionnels qui s'appliqueraient de manière uni-

forme à tous, la nécessité de prendre en compte les spécificités des contextes est de plus en plus reconnue⁴.

Toutefois, le rapport de force perdure au niveau international : entre les pays développés et en développement, entre les donateurs et les récipiendaires de l'aide. D'une part, des critères de gouvernance, qui peuvent s'avérer discutables, continuent à s'appliquer comme conditionnalité de l'APD. D'autre part, les responsabilités des institutions internationales dans les crises et les échecs des politiques ne sont jamais véritablement abordées. Cette situation découle d'un problème de gouvernance à l'échelle mondiale, la représentation des continents, du Nord et du Sud, dans les instances internationales restant très déséquilibrée.

Dans ces différents domaines, les principes adoptés dans le cadre de l'Agenda 2030 marquent un tournant dans les approches. En effet, le fait que l'ensemble des ODD s'applique à tous les pays instaure un traitement plus égalitaire entre ceux-ci. Cet élargissement géographique permet d'éviter l'impression et le risque que les pays du Nord imposent aux pays du Sud des critères sans qu'ils ne se sentent eux-mêmes contraints de les respecter. D'ailleurs, malgré ses imperfections, un processus de consultation des populations dans différents pays a été mis en place pour la définition des ODD et des cibles associées (PNUD, 2013). Enfin, concernant l'Objectif 16, une cible aborde spécifiquement les questions de gouvernance au niveau mondial et le nécessaire rééquilibrage des forces entre les continents dans les institutions multilatérales, le rôle de ces dernières étant crucial pour les problèmes ayant une dimension planétaire (questions environnementales, mais également dans le domaine sécuritaire). L'encadré 1 illustre cette ouverture du champ, en donnant quelques exemples de la diversité des programmes d'appui à la gouvernance dans le monde.

⁴ À cet égard, le *Rapport sur le développement dans le monde : la gouvernance et la loi* de la BANQUE MONDIALE (2017) marque sans doute un tournant. Il met l'accent sur les rôles respectifs des acteurs dans l'arène politique. S'écartant de l'idée d'un modèle unique, il affirme que, en fonction du contexte et notamment de la distribution des pouvoirs entre les acteurs, une soi-disant « bonne politique » peut s'avérer mauvaise, et vice-versa.

ENCADRÉ 1

La multiplication des programmes sur la gouvernance

Les modes de mise en œuvre des programmes de gouvernance s'inscrivent dans des cadres qui s'ouvrent au partenariat avec une grande diversité d'acteurs. À titre illustratif, pour donner une idée de leurs variétés, on peut citer : l'accord de Cotonou entre l'Union européenne et les pays ACP, qui intègre de nombreux thèmes liés aux droits de l'Homme ; le Partenariat global pour la responsabilité sociale (GPSA) de la Banque mondiale, qui encourage la coopération entre les bénéficiaires des services publics, les organisations de la société civile et les autorités gouvernementales pour assurer la transparence et la responsabilisation ; les programmes d'appui menés par le Pnud qui visent le renforcement des capacités des institutions parlementaires ; enfin, le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), une initiative lancée par 8 pays et qui permet des échanges sur des projets innovants. Il compte en 2016 plus de 70 gouvernements membres qui s'engagent à s'associer à la société civile pour favoriser la transparence, renforcer le pouvoir des citoyens, lutter contre la corruption et améliorer la gouvernance grâce aux nouvelles technologies.

Le défi du suivi de l'ODD 16

Un impératif de transparence et de participation dans la mesure

Le suivi des ODD constituant une composante à part entière de l'Agenda 2030, la question de la capacité des pays à le réaliser se pose de manière générale. La transformation de l'essai pour ne pas rester au stade de la rhétorique est encore plus cruciale pour l'ODD 16. Il s'agit d'un domaine nouveau dans l'agenda international du développement. Comment mesurer les progrès en termes de gouvernance ? Méfiance, réticence et résistance sont d'autant plus fortes qu'il s'agit d'évaluer précisément des évolutions sur des thématiques jugées sensibles. Ces obstacles ne sont toutefois pas rédhibitoires. Des expériences montrent que,

d'une part, tout en éclairant et en aidant à la compréhension de la situation dans les pays, le choix d'indicateurs pertinents peut permettre aux acteurs nationaux comme internationaux d'exercer de véritables pressions sur les dirigeants. Et que, d'autre part, la mesure et le suivi constituent déjà par eux-mêmes un moyen de réaliser l'ODD 16. En effet, si le suivi a pour corollaire la mise à disposition d'informations et s'il permet de relayer la voix de la population auprès des décideurs, il concrétise les principes d'inclusion, de transparence, de responsabilité (*accountability*) et de participation. Si la statistique est une question de gouvernance, les statistiques de gouvernance le sont doublement.

La reconnaissance du rôle clef des institutions et de la gouvernance ayant créé un formidable appel d'air, les bases de données internationales se sont multipliées. Différents types d'institutions se sont lancées sur le marché des indicateurs de gouvernance, de paix et de sécurité (donateurs, centres de recherche, fondations, ONG, entreprises privées), avec des méthodologies plus ou moins transparentes et contestables. Mais l'usage de ces bases de données fondées sur des dires d'experts, et dont la fiabilité est incertaine, surtout pour les pays les plus pauvres, est problématique (RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD, 2010).

... que de nouvelles enquêtes auprès des ménages permettent de satisfaire

Partant de ce constat, les indicateurs tirés d'enquêtes auprès des ménages s'avèrent particulièrement pertinents pour le suivi de l'ODD 16. De multiples raisons peuvent être invoquées. Les enquêtes auprès des ménages expriment et relaient la « voix » de la population. Or, c'est précisément ce que vise l'ODD 16 : améliorer la participation de la population à la prise de décision pour rendre les institutions plus responsables devant les citoyens. De plus, la gouvernance, la paix et la sécurité ne sont pas perçues ni vécues de la même manière suivant la position dans l'échelle sociale : selon que l'on est riche ou pauvre, jeune ou plus âgé, urbain ou rural, etc. Le recours aux enquêtes représentatives au niveau national s'avère une solution parfaitement adaptée dans l'objectif de tenir compte de l'opinion de l'ensemble de la population (souci d'*inclusivité*).

Des raisons d'ordre méthodologique viennent s'ajouter à ces arguments. Alors que les sources administratives sont plus souvent tournées vers le suivi des moyens ou des capacités, les enquêtes sont orientées sur les résultats (le vécu ou la perception de la population), ce qui correspond précisément à l'approche des ODD depuis l'origine (ONU, 2013). Enfin, les expériences déjà réalisées démontrent la faisabilité de la mesure de la gouvernance par les enquêtes (voir encadré 2). La robustesse des indicateurs peut être assurée, tout en tenant compte des contraintes de coût puisqu'il s'agit de greffer des modules à des enquêtes auprès des ménages déjà programmées.

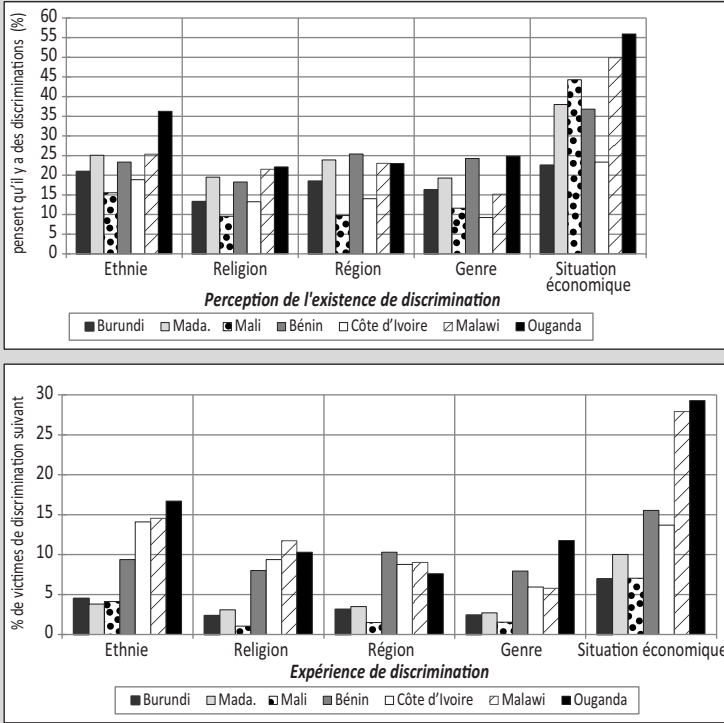
ENCADRÉ 2

Les enquêtes GPS-SHaSA en Afrique montrent la voie sur ce qu'il est possible de faire au niveau mondial pour le suivi de l'ODD 16

Les résultats ci-dessous, obtenus dans le cadre d'un programme international de mesure de la gouvernance, de la paix et de la sécurité en Afrique à partir d'enquêtes ménages (GPS-SHaSA), donnent un aperçu qui illustre leur pertinence⁵. Ils concernent un des indicateurs retenus dans la liste concernant l'ODD 16 : l'expérience de discrimination. Le module GPS-SHaSA permet d'être très précis, en distinguant 7 types de discrimination différents et en interrogeant la population à la fois sur son expérience et sur sa perception de ces discriminations. La figure présente les résultats dans 7 pays africains, qui donnent l'opportunité d'établir un état des lieux sur l'existence et l'ampleur des phénomènes de discrimination dans chaque pays. Que l'on se réfère aux perceptions ou aux situations réellement vécues, les discriminations suivant le niveau de revenu (à l'encontre des plus pauvres) apparaissent les plus répandues quel que soit le pays.

⁵ Pour des détails sur le potentiel analytique des modules GPS-SHaSA, voir RAZAFINDRAKOTO et ROUBAUD (2015).

Expérience et perception des discriminations (en %)



Sources : Enquêtes GPS-SHaSA, INS, divers pays ; calculs des auteurs. La question est formulée comme suit : « Les gens sont parfois discriminés suivant leurs caractéristiques personnelles. Pensez-vous qu'il y a des discriminations liées à [cette caractéristique] ? Avez-vous été victime de ce type de discrimination au cours de l'année écoulée ? »

L'origine ethnique vient après le niveau de vie parmi les motifs des discriminations. Ce problème est loin d'être circonscrit, puisqu'un pourcentage non négligeable des citoyens, entre 4 % et 16 %, se déclarent victimes de discrimination en raison de leur ethnité. Des analyses plus fines peuvent être conduites (sur les caractéristiques des victimes par exemple). Ainsi, malgré la résolution de la crise politique, il semble que les discriminations ethniques restent un sujet majeur en Côte d'Ivoire. *A contrario*, la crise politique en cours au Burundi n'est pas au premier chef un conflit ethnique entre Tutsis et Hutus, tel que le pays a pu en connaître dans le passé.

Soulignons le rôle majeur des Instituts nationaux de la statistique (INS) qui ont les compétences et la légitimité pour collecter des données qui ont vocation à être des biens communs. L'institutionnalisation du dispositif, à travers son intégration dans les systèmes statistiques nationaux, conjuguée avec l'objectif de relayer la voix des citoyens, permet son appropriation par les acteurs nationaux. Le dispositif institutionnel autour des enquêtes peut alors promouvoir une approche inclusive car les statistiques (qui sont des biens publics) ont normalement vocation à être mobilisés par les décideurs. Mais elles doivent également être mobilisables par les citoyens ou la société civile.

Conclusion

L'adoption de l'ODD 16 sur la gouvernance constitue une avancée historique. Au terme d'un long processus depuis l'introduction de la thématique dans les politiques de développement, ce résultat signe la reconnaissance de ce que les grands principes associés à la notion de gouvernance constituent des objectifs *per se* et ont un caractère universel. Néanmoins, cette reconnaissance par la communauté internationale n'est pas sans risque. L'institutionnalisation au plus haut niveau des questions de gouvernance *via* l'ODD 16 peut finalement s'avérer un carcan : si elle est perçue comme une nouvelle forme de conditionnalité des pays du Nord envers ceux du Sud ; si les compromis de la machine onusienne la transforment en « ce machin qu'on appelle l'ONU » et conduisent à vider de leur contenu « transformateur » (*transformative*) les cibles de l'ODD 16 ; enfin, si les indicateurs ne sont pas d'emblée conçus dans le respect des principes de transparence et de manière participative. De ce point de vue, l'IRD et ses partenaires disposent d'une avance et de propositions à faire valoir dans ce domaine.

Références bibliographiques

- ABRAHAMSEN R., 2000 – *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. Londres, Zed Books.
- ANDREWS M., 2008 – The Good Governance Agenda. Beyond Indicators Without Theory. *Oxford Development Studies*, 36 (4) : 379-407.
- BANQUE MONDIALE, 1992 – *Gouvernance et Développement*. Banque mondiale, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE, 2017 – *Rapport sur le Développement dans le monde 2017 : la Gouvernance et la Loi*. Banque mondiale, Washington D.C.
- BELLINA S., MAGRO H., DE VILLEMEUR V. (dir.), 2008 – *La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le développement ?* Paris, Karthala.
- CHÂTAIGNER J.-M., MAGRO H. (dir.), 2007 – *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*. Paris, Karthala.
- CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD E., 2016 – L'ODD 16 sur la gouvernance et sa mesure. L'Afrique en tête. *Afrique Contemporaine*, 2016/2 (258) : 73-93.
- DE MILLY H., 2016 – Aide internationale et ODD, une aide efficace ? *Afrique Contemporaine*, 2016/2 (258) : 148-151.
- DIARRA G., PLANE P., 2012 – La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance. *Mondes en développement*, 2012/2 (158) : 51-70.
- FISHER J., ANDERSON D. M., 2015 – Authoritarianism and the securitization of development in Africa. *International Affairs*, 91 (1) : 131-151.
- INGLEHART R., WELZEL C., 2010 – Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democrac. *Perspectives on Politics*, 8 (2) : 551-567.
- KANIE N., ZONDERVAN R., STEVENS C. (eds), 2014 – *Ideas on Governance 'of' and 'for' Sustainable Development Goals*. UNU-IAS/POST2015 Conference Report, Tokyo, United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability.
- NOMAN A., BOTCHEW K., STEIN H., STIGLITZ J. E. (eds), 2012 – *Good Growth and Governance in Africa. Rethinking Development Strategies*. Oxford et New York, Oxford University Press.
- NORTH D. C., WALLIS J. J., WEINGAST B. R. (eds), 2010 – *Violence et ordres sociaux*. Paris, éditions Gallimard.
- NORTH D. C., WALLIS J. J., WEBB S., WEINGAST B. R. (eds), 2012 – *In the shadow of Violence. Politics, Economics, and the Problem of Development*. Cambridge et New York, Cambridge University Press.

ONU, 2013 – *Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. New York, Nations unies.

PNUD, 2013 – *A Million Voices: The World We Want; A Sustainable Future with Dignity for All*. New York, Pnud.

RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F., 2010 – Are International Databases on Corruption reliable? A comparison of Expert Opinion Surveys and Household Surveys in Sub-Saharan Africa. *World Development*, August, 38 (8) : 1057-1069.

RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F., 2015 – Les modules *Gouvernance, Paix et Sécurité* dans un cadre harmonisé au niveau de l'Afrique (*GPS-SHaSA*): développement d'une méthodologie d'enquête statistique innovante. *Statéco*, 109 : 122-158.

Les ODD sont-ils adaptés aux pays les plus fragiles ?

Serge MICHAÏLOF

ODD 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous »

Les Objectifs du millénaire (OMD) adoptés en l'an 2000 ont servi pendant quinze ans de véritable boussole pour guider l'action des agences d'aide internationales. En sera-t-il de même pour les nouveaux Objectifs de développement durable (ODD) arrêtés en septembre 2015 ? Et ces Objectifs sont-ils d'ailleurs adaptés au cas des pays les plus fragiles, qui sont devenus des sujets de préoccupation majeure au moment où de nombreux pays du Moyen-Orient s'effondrent et où de nombreux pays africains apparaissent en grand risque, en particulier au Sahel ? Sont-ils pour ces derniers des buts réalistes qui leur permettront de surmonter les obstacles gigantesques auxquels ils sont confrontés ? Quel pourra être le rôle des grandes agences d'aide dans leur mise en œuvre ? Sans doute pour répondre à ces questions est-il utile de commencer par rappeler brièvement le cheminement historique qui a permis de concevoir les OMD puis, dans une démarche encore plus ambitieuse, de définir des objectifs à vocation universelle, les Objectifs de développement durable.

De l'ajustement structurel aux OMD

Les objectifs des grandes agences d'aide ont grandement varié au cours du temps, et ceux qui leur sont actuellement fixés sont le produit de l'histoire. Ainsi l'aide fut-elle d'abord un instrument d'intervention dans le contexte de la guerre froide. Elle se focalisa ensuite sur le soutien aux programmes d'ajustement structurel. Ces programmes ont pour la plupart réussi au plan macro-financier, mais au prix d'un impact catastrophique sur les secteurs sociaux. Ils ont paradoxalement largement contribué à accroître la pauvreté dans nombre de pays. L'analogie avec la Grèce aujourd'hui est hélas assez frappante...

Soumises pour cette raison à des attaques en règle, les agences d'aide ont alors décidé, vers le milieu des années 1990, de se focaliser sur la reconstruction des secteurs sociaux qu'elles avaient involontairement contribué à détruire et de se consacrer à la lutte contre la pauvreté. Tout cela se cristallisa en l'an 2000 dans les Objectifs du millénaire (OMD) arrêtés par les Nations unies. Ceux-ci fixaient des objectifs précis aux pays pauvres à échéance de 2015, et ces objectifs sont alors devenus une véritable « bible » pour les donateurs.

Le malheur est que divers domaines pourtant fondamentaux si l'on veut lutter contre la pauvreté avaient été oubliés : en premier lieu, le développement agricole et rural, ce qui est quand même un comble alors que la majorité des pauvres se trouve au fond des campagnes et que cette question avait été correctement identifiée comme prioritaire dès le début des années 1970 par Robert Mc Namara, alors président de la Banque mondiale ; ensuite, le problème des bidonvilles et des quartiers dits « non intégrés » où réside dans des conditions souvent épouvantables la population urbaine la plus pauvre, sujet qui fut à peine esquissé ; puis, la maîtrise progressive de la fécondité, qui est pourtant indispensable pour que certains pays, tels ceux du Sahel, sortent d'une véritable trappe de pauvreté. Enfin, rien n'avait été prévu pour répondre au cas des pays brisés par des conflits internes et des guerres civiles, alors que ces situations sont précisément celles qui provoquent les misères les plus abominables.

Un autre obstacle, auquel il fallait d'ailleurs s'attendre, fut que l'hypothèse de base soutenant la démarche des OMD, à savoir le caractère additionnel des ressources destinées aux secteurs concernés, ne s'est bien sûr jamais concrétisée. Certes, les donateurs ont fidèlement aligné leurs priorités sur les OMD. Mais le caractère non additionnel des ressources consacrées à l'atteinte des OMD a fait qu'il y a eu en réalité substitution et transfert de ressources au profit des secteurs retenus par les OMD, c'est-à-dire essentiellement des activités sociales, cela au détriment des autres domaines, et en particulier des activités productives.

Pour résumer, les secteurs sociaux ont été abondamment financés, bien que, malheureusement, de façon irrégulière et parfois sans grand souci de qualité, mais l'agriculture, les infrastructures fondamentales urbaines ou rurales comme l'accès à l'eau et à l'électricité, la planification des naissances et les besoins liés à la reconstruction des pays ou des régions dévastés par des conflits ont été largement sacrifiés. Dans les pays très pauvres comme les pays sahéliens, ou dans des pays sortant de conflits, ce sont des déficits de financement considérables qui se sont ainsi accumulés dans ces domaines pourtant fondamentaux, mais qui ont été paradoxalement les grands oubliés de l'aide internationale.

Une approche déconnectée des préoccupations des États fragiles

Les nouveaux objectifs fixés à la communauté internationale en septembre 2015, les « Objectifs de développement durable » (ODD), ont été adoptés au terme d'un processus piloté par les Nations unies qui relève d'une incroyable usine à gaz¹, et ont une tout autre ambition. Ils ont en effet vocation à être universels et à s'imposer par conséquent tant aux États-Unis et à la Chine qu'au Niger ou à l'Afghanistan. Le résultat est, comme on pouvait s'y attendre, une longue liste de vœux, mélangeant allègrement

¹ Processus participatif qui aurait impliqué la société civile et au total plus d'un million de personnes...

objectifs micro-économiques mesurables, louables ambitions en matière de biens publics mondiaux et rêves universalistes, le tout débouchant sur 17 grands Objectifs que l'on a le plus grand mal à classer de manière cohérente et 169 cibles qui mettent principalement l'accent sur le développement durable, la croissance verte et le changement climatique. Je me félicite de ces Objectifs qui, en ce qui concerne les pays riches et émergents, des États-Unis à la Chine et l'Inde, sont fondamentaux pour la survie de notre planète et qui je l'espère, si les promesses de la COP 21 se concrétisent et ne sont pas enterrées par un certain M. Trump, s'imposeront un jour au monde entier.

Mais ces Objectifs peuvent-ils aider sérieusement les pays pauvres les plus fragiles, sortant de conflits ou menacés d'y plonger ou d'y replonger, en proie à une montagne de problèmes immédiats et dont les priorités se situent ailleurs ? Pour eux, l'urgence absolue est en effet, face à une croissance démographique non contrôlée, d'abord l'emploi, qui repose largement sur le développement agricole dont se sont désintéressées depuis trente ans les agences d'aide. Une autre urgence est le développement des infrastructures économiques, en particulier dans les petits centres urbains qui devront accueillir une bonne part des ruraux chassés de leurs terres par la démographie et qui aujourd'hui sont toujours dépourvus d'électricité. Enfin, le grand oublié est le contrôle des naissances – urgence absolue –, qui ne mobilise actuellement que 0,2 % des aides internationales et qui n'est même pas mentionné dans les ODD. Rappelons qu'au Sahel, par exemple, la population double tous les 18-20 ans et que cette démographie conduit inexorablement ces pays à une impasse économique et environnementale.

Venons-en maintenant au cas des pays les plus fragiles, confrontés à de multiples tensions, menacés par des conflits, parfois en proie ou sortant d'épisodes dramatiques de guerres civiles qui se sont accompagnées d'un cortège de destructions et de violences, comme le décrit si bien Paul COLLIER (2009) dans un ouvrage célèbre. Nous sommes heureusement sauvés par l'ODD 16, qui prévoit de « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, d'assurer l'accès de tous à la justice et de mettre en place à tous les niveaux des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ». Comment

ne pas être d'accord avec une telle proposition, qui cumule en deux lignes tant de vœux louables et de mots généreux ? Bravo donc pour les concepteurs de cet ODD 16 d'avoir ainsi répondu à une préoccupation majeure visant à la restauration de la paix et de la justice dans le monde.

Comment traduire sur le terrain les objectifs de l'ODD 16 ?

Lutter contre les phénomènes d'exclusion

Le problème va maintenant être la phase pratique, à savoir la mise en œuvre concrète sur le terrain de ces beaux principes. L'avènement de sociétés pacifiques et l'accès de tous à la justice exigent en premier lieu l'apaisement des tensions politiques souvent liées à des phénomènes d'exclusion économique et politique qui renvoient à l'organisation du pouvoir politique, élément sur lequel la communauté internationale est en général largement désarmée. Ces phénomènes d'exclusion conduisent en effet parfois les populations ainsi oubliées ou injustement traitées à prendre les armes et à s'opposer à un État défaillant, comme on le constate encore aujourd'hui dans le centre du Mali où une nouvelle milice, le Front de Libération du Macina, est apparue pour défendre les droits des Peuls qui se sentent profondément marginalisés.

Construire ou reconstruire des institutions régaliennes efficaces

Mais, au-delà de ces épineuses questions purement politiques, l'insécurité dans ces régions est aussi souvent liée aux carences des appareils étatiques régaliens qui sont soit absents, soit profondément inefficaces, voire corrompus. Cet ODD 16 nous renvoie ainsi au principe qui est devenu un véritable slogan, à savoir « qu'il ne peut y avoir de développement sans sécurité ni de sécurité sans développement ». Le malheur, nouveau malheur, est que beaucoup de gouvernements sont fort jaloux de leurs prérogatives vis-à-vis des questions sécuritaires, mais aussi que les agences d'aide ne s'occupent pas de sécurité.

Comme le souligne l'ODD 16, promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques exige effectivement, au-delà de mesures d'équité économique et politique, la mise en place d'institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous, sachant que beaucoup de ces institutions relèvent du secteur régalien et donc très étroitement du pouvoir politique. Il faut ainsi construire ou parfois même reconstruire des forces armées efficaces, pluri-ethniques, soumises à un pouvoir politique démocratique, des forces de police et de gendarmerie respectant les droits de l'Homme et capables de maintenir l'ordre sans violence excessive, des systèmes judiciaires honnêtes, accessibles à tous y compris aux plus pauvres dans les zones les plus reculées, des administrations territoriales dévouées au bien public, etc. De nombreux pays fragiles ne contrôlent plus leurs régions périphériques précisément parce que l'armée n'est qu'un ramassis de brigands, la police une mafia, la justice offerte au plus offrant, et l'administration territoriale absente ou profondément corrompue.

Un défi qu'il est possible de relever

À supposer maintenant qu'un pouvoir politique nouvellement arrivé aux affaires ou préoccupé par la dégradation de la sécurité décide de mettre bon ordre à cette situation et de reconstruire ses institutions régaliennes, est-ce possible, et sur qui peut-il compter pour l'assister dans cette tâche ? Notons ici en premier lieu le profond scepticisme de la communauté internationale vis-à-vis de ce type de démarche, allant de la critique ouverte de tout ce qui pouvait relever du « *state building* » par Georges W. Bush junior, avec le succès que l'on connaît en Irak, à la tentation de « laisser faire » en ce domaine, fortement suggérée par le *World Development Report* de 2011 de la Banque mondiale, ouvrage pourtant par ailleurs tout à fait remarquable (BANQUE MONDIALE, 2011). Ce type de reconstruction institutionnelle est pourtant possible, comme je l'explique et en cite divers exemples dans mon dernier livre (MICHAÏLOF, 2015). Mais cette reconstruction de l'État et de ses fonctions régaliennes se révèle techniquement difficile, financièrement coûteuse et politiquement risquée.

Elle est techniquement difficile, car la capacité managériale de ces gouvernements est limitée et, même avec les meilleures intentions,

ils ne peuvent espérer piloter en parallèle plus d'une demi-douzaine de telles reconstructions institutionnelles. Ces reconstructions institutionnelles exigent au départ une clarification, voire une redéfinition, des principales fonctions des institutions concernées, très souvent une simplification de l'architecture institutionnelle (n'avons-nous pas connu un temps en France une joyeuse pagaille provoquée par la présence de sept ministres à Bercy...), la réalisation d'audits organisationnels approfondis débouchant sur de nouvelles définitions de postes, des analyses des compétences existantes face à ces postes, et les mouvements de personnel requis par ces ajustements, ce qui suppose des programmes de formation et de « recasement », la modification de certaines règles gouvernant les modalités de recrutement et de fonctionnement de la fonction publique, une révision des structures salariales, etc. Or la gestion d'un tel programme ne peut être déléguée à un cabinet de consultants et sera fort consommatrice de capacités managériales locales, qui sont toujours très rares en ces circonstances.

Cette reconstruction est financièrement coûteuse, car les préparations et les études requises pour la mise en œuvre de tels programmes exigent le recours à des cabinets de consultants et par conséquent des financements extérieurs d'aide. À cet égard, si la gestion de ces programmes ne peut être déléguée à un cabinet de consultants, les multiples analyses et audits intermédiaires exigent au contraire le recours à de nombreux experts, en général étrangers. Mon expérience, en particulier en Afghanistan et en République démocratique du Congo, m'a montré qu'il est très difficile de réunir les financements nécessaires pour conduire ces travaux, du moins avant qu'il ne soit trop tard et que la dégradation tant sécuritaire qu'institutionnelle ne conduise à une complète déliquescence de l'appareil étatique. L'argent est alors abondant, comme à partir de 2009-2010 en Afghanistan, mais parfaitement inutile, car la situation s'est par trop dégradée.

Enfin, ce type de démarche est politiquement difficile, car il faut accepter en premier lieu la coexistence de deux administrations fonctionnant à des vitesses différentes : l'une restructurée ou en voie de l'être, avec des règles managériales et salariales reposant sur le mérite, et l'autre reposant toujours sur le clientélisme. Cette démarche implique en fait une claire volonté politique de passer de systèmes institutionnels fondés sur des réseaux de clientèle

ou de type clanique à des systèmes bureaucratiques anonymes fondés sur le mérite. Sans appui extérieur financier et politique, il est douteux que les pays en difficulté se lancent d'eux-mêmes dans un tel exercice. Notons toutefois une exception, qui est le Rwanda...

Des donateurs absents

Or les bailleurs de fonds, dont ce devrait être le rôle de financer et d'appuyer techniquement de tels programmes, sont ici aux abonnés absents. Un exemple typique nous est offert par le programme d'aide pour le Mali adopté en octobre 2015. On y cherchera en vain des enveloppes financières significatives destinées à la reconstruction des institutions régaliennes maliennes, alors que les besoins sont immenses en ce domaine. On trouvera seulement une enveloppe de 7 milliards de FCFA pour le renforcement de la justice, cela sur un total de 2 356 milliards, soit 0,003 % de l'aide globale promise. Pourtant, toutes les enquêtes montrent que l'absence de justice dans les campagnes est une source de préoccupation majeure et explique en bonne part l'accueil favorable réservé aux djihadistes par les populations du centre et du nord du pays lors de l'occupation de ces régions par les groupes armés en 2012. Or ne rêvons pas. Ce type d'action ne peut être assuré et encore moins financé par le secteur privé ou la société civile.

L'aide internationale se refuse à financer la sécurité

L'aide internationale refuse de s'occuper sérieusement de la sécurité des États fragiles. Certes, l'Union européenne finance depuis peu un programme de formation des forces armées maliennes – cas tout à fait exceptionnel –, et tant l'armée française que l'US Army apportent de leur côté quelques dons de matériel. Cependant, un programme de formation auquel s'ajoutent des dons de matériel n'est nullement un programme de restructuration/reconstruction institutionnelle, sinon la police afghane, qui a bénéficié de tels programmes depuis bientôt 15 ans, ne serait pas la mafia impliquée dans tous les trafics qu'elle constitue aujourd'hui.

Reconstruire une institution : principes et démarche à respecter

Reconstruire une institution va bien au-delà des classiques programmes de formation. Ainsi, si l'on prend le cas de l'armée, un tel programme de reconstruction institutionnelle implique l'identification précise des menaces et la clarification de la politique de défense face à ces menaces, ce qui exige en général un exercice correspondant à la préparation d'un livre blanc. Ce livre blanc débouchera sur une remise à plat des moyens, ce qui suppose une loi de programmation militaire pluri-annuelle pour rationaliser les achats de matériel, une remise en ordre de la gestion du personnel pour passer d'un système clientéliste à un système fondé sur le mérite, et, sur ces bases, la mobilisation de financements pluri-annuels conséquents pour assurer le fonctionnement d'une armée ainsi reconstruite. Car cette armée, il faut la loger correctement, lui permettre d'acquérir les équipements requis (et non se voir imposer du matériel disparate), et elle doit disposer en temps utile des munitions et pièces détachées nécessaires, etc.

Ces coûts à proprement parler militaires non financés par l'extérieur auxquels doivent s'ajouter le coût de la gendarmerie et celui de la police locale représentent actuellement dans un pays comme le Niger ou le Mali une charge supérieure à 6 % de leur PIB. Sachant que le rapport de la fiscalité au PIB de ces pays est de l'ordre de 17 à 18 %, on mesure l'impasse budgétaire et sécuritaire dans laquelle ils se trouvent désormais. Actuellement, ces pays financent ces coûts de leur sécurité en réduisant leurs dépenses sociales et de développement, ce qui les conduit évidemment à une double impasse sécuritaire et budgétaire.

Résultat, quatre ans après son effondrement en 2012, l'armée malienne, qui n'est nullement passée par un tel processus, est sans doute un peu mieux formée et équipée ; mais elle ne constitue en rien la force républicaine multi-ethnique efficace et disciplinée dont le pays a besoin. Pour preuve, l'armée française préfère encore assurer elle-même la sécurité à Gao et Kidal plutôt que voir l'armée malienne s'aventurer dans ces villes et y provoquer le chaos. Le problème est identique pour la gendarmerie malienne, le système pénitentiaire et l'administration territoriale, sans parler de la justice avec ses 7 milliards de FCFA de dotation d'aide...

Les priorités sont l'emploi des jeunes et le renforcement des institutions régaliennes

L'ODD 16 constitue donc un excellent Objectif, mais risque de ne rester qu'un vœu pieux si les agences d'aide ne se décident pas à procéder à un important changement de paradigme qui doit les conduire à accepter de s'occuper des réformes des secteurs de la sécurité et, au sens large, des secteurs régaliens, que pour des raisons évidentes elles ont soigneusement évitées depuis 60 ans. Dans un contexte où nous voyons sombrer la Syrie, l'Irak, l'Afghanistan, le Yémen, la Centrafrique, le Sud-Soudan, la Libye, le nord-est du Nigeria, et où les pays du Sahel sont confrontés à un risque djihadiste majeur, les grandes agences d'aide doivent faire preuve de réalisme et cela au plus vite, car le temps presse.

Il sera certes important de s'occuper de la lutte contre la pauvreté et de la croissance verte dans ces pays en grave difficulté ; mais les questions majeures qui se posent ou vont se poser à eux de manière urgente dès que les conditions politico-militaires permettront d'agir sont de créer des emplois pour les jeunes, en particulier pour ceux qui ont combattu ou sont partis à l'étranger, et qui risquent de revenir en masse, et de construire ou reconstruire des États. Or, construire ou reconstruire des États implique de reconstruire en premier lieu des institutions régaliennes à la fois inclusives, démocratiques et efficaces.

La nécessité d'un changement de paradigme

Répondre à ces deux urgences sera compliqué, coûteux et politiquement difficile. Le cas de la Libye montre à l'évidence que cela ne se fera pas tout seul, spontanément ; sans cela, ce pays ne serait pas en plein chaos et la proie des milices. Ce ne seront pas les armées, les gendarmeries ou les systèmes judiciaires occidentaux qui pourront directement apporter cet appui, même si leur soutien technique sera indispensable. La raison en est bien simple : ils n'ont pas les budgets pour ce faire, et ce n'est nullement leur vocation. Ils n'ont pas nécessairement non plus l'expérience de ce type d'appui à des institutions à la dérive, expérience que, en

revanche, les grands donateurs ont développée dans d'autres secteurs, en aidant à reconstruire par exemple des ministères des finances, de l'agriculture, des banques de développement ou des sociétés d'énergie. Au total, il n'y a pas d'alternative : les grands donateurs devront accepter de mettre les mains dans le cambouis des secteurs régaliens de ces pays, car personne d'autre ne le fera.

Cette démarche leur sera très difficile. Elle sera en effet critiquée par de nombreux acteurs, en particulier les ONG, les associations des droits de l'Homme, les Églises. Elle fera courir des risques significatifs à ces agences de développement, qui risquent en particulier de financer les forces de régimes corrompus destinées à réprimer leurs propres populations. Ces agences devront donc faire preuve de discernement et de capacité d'analyse politique. Elles ne pourront se cantonner, comme elles aiment tant, dans le pur domaine technique. Financer des prisons est moins satisfaisant et glorieux vis-à-vis de ses opinions publiques que de financer des écoles pour les filles. Malheureusement, comme on le constate en Afghanistan, mais aussi dans certaines régions du Sahel, les filles ne peuvent plus aller à l'école car il n'y a pas de gendarmerie efficace, de système judiciaire honnête ni de prisons organisées pour maintenir la paix civile.

Attention donc : un changement de paradigme est indispensable pour les agences d'aide. L'ODD 16 peut les aider à faire cette révolution interne. Pour autant, ces agences devront-elles suivre aveuglément les ODD, comme elles l'ont fait avec les OMD ? Il est certes essentiel et même fondamental de s'occuper de la croissance verte et de la lutte contre la pauvreté dans les pays riches ou émergents, et je salue ici la novation majeure que constituent ces Objectifs et leur caractère universel. En revanche, les urgences géopolitiques à nos portes au Moyen-Orient ou au Sahel ne relèvent pas de la même problématique. En réalité, il eût mieux valu pour ces pays fragiles, très pauvres ou sortant de conflits, conserver en les complétant et les corrigeant les OMD initiaux, qui n'ont d'ailleurs pas été atteints par la plupart de ces pays, car beaucoup de ces Objectifs étaient pour eux trop ambitieux et hors de portée.

Un agenda unique n'est-il pas utopique pour des pays si divers ?

En réalité, vouloir imposer un agenda commun à des pays si divers est parfaitement utopique. Ce qui convient à la Chine, au Brésil et aux États-Unis est à l'évidence bien éloigné des soucis du Niger ou de l'Afghanistan. Des pays où seuls 10 % de la population ont accès à l'électricité devront-ils renoncer à leur charbon, alors que la Chine continuera à construire ses centrales à un rythme qui, certes, passera peut-être d'une par semaine à une par mois ? Écoutez ici les recommandations de Ashraf Ghani, actuel président de l'Afghanistan, qui avant de se retrouver à la tête de ce pays malheureux a écrit un livre passionnant (GHANI et LOCKART, 2008) pour nous faire partager son expérience de ministre des Finances confronté à cette tâche terrible que constitue la reconstruction d'un État failli : « Pour répondre aux problèmes mondiaux les plus graves, en particulier la pauvreté et le terrorisme, le système de l'aide doit réorienter son action vers la tâche qui consiste à bâtir des États solides et fonctionnels. »

Nous sommes ici finalement bien loin de la philosophie des ODD...

Références bibliographiques

BANQUE MONDIALE, 2011 – *Conflict, Security and Development*, WDR. World Bank.

COLLIER P., 2009 – *War, Guns and Votes, Democracy in Dangerous Places*. Harper Collins.

FERDI, 2016 – *Allier sécurité et Développement : plaidoyer pour le Sahel*. Paris, Ferdi.

GHANI A., LOCKART C., 2008 – *Fixing failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*. New York, Oxford University Press.

MICHAÏLOF S., 2015 – *Africanistan, l'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ?* Paris, Fayard.

Chapitre 24

Renforcer les solidarités scientifiques internationales

Réduire les écarts et articuler enjeux locaux et globaux

Jacques LANÇON

Philippe PETITHUGUENIN

Henri-Luc THIBAUT

**ODD 17 : « Renforcer les moyens de mettre en œuvre
le partenariat mondial pour le développement durable
et le revitaliser »**

We face the challenge of mobilizing these accelerating trends of scientific enterprise, knowledge, mobility and international cooperation to inform policy and take the world on a more sustainable path.

Irina Bokova, directrice générale de l'Unesco, 2016

Introduction

L'Objectif 17 de la résolution de l'ONU sur le développement durable est aussi le dernier. Il est dit de « moyens », transversal à tous les autres, et pointe le « besoin de partenariats solides,

inclusifs et intégrés à tous les niveaux » (Ban Ki-moon, SG ONU) pour traduire l'engagement exprimé dans les 16 Objectifs précédents. Même si, comme le rappelle William Easterly de la NY University, la résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2015 est largement incantatoire (EASTERLY, 2015), elle a le mérite de souligner la globalisation des enjeux et de porter une ambition dans laquelle peuvent s'inscrire les efforts de tous ceux, acteurs publics ou privés, qui souhaitent s'investir par leurs actions dans un projet de développement durable et partagé de la planète.

L'ODD 17 et ses 19 cibles visent à réduire les écarts entre les nations d'ici à 2030. Ils soulignent la nécessité d'une coordination pour mobiliser les moyens d'une politique de développement ambitieuse et durable, ie ressources financières, ressources technologiques, ressources humaines, et pour créer un cadre favorable à la mise en œuvre de cette politique : circulation des marchandises, cohérence et coordination régionale et internationale des politiques dans le respect des individualismes nationaux, capacité de créer des partenariats multi-acteurs et accès aux données utiles au pilotage des politiques.

Une grande partie des cibles de l'ODD 17 mettent par ailleurs l'accent sur la nécessité d'appuyer les pays en développement – au sens de l'OCDE –, notamment les pays les plus pauvres. Unique cible clairement quantifiée, le paragraphe 17.2 rappelle ce besoin de solidarité entre pays développés et pays en développement à travers l'objectif onusien historique que les pays développés consacrent 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement¹.

Bien sûr, la plupart de ces questions de mobilisation de moyens et de coordination font référence à des actions qui doivent être engagées au niveau des États (voir aussi M. Razafindrakoto et F. Roubaud, chap. 22, cet ouvrage) et à des mécanismes de partenariat public-privés. Elles font appel à des dispositifs ou réglementations qui doivent être négociés et établis à l'échelle de pays, et d'ensembles régionaux, voire mondiaux. L'ODD 17 fait ainsi

¹ L'ajout de cet engagement de 0,7 % a été une condition imposée par les pays en développement pour faire converger les thématiques environnementales internationales avec l'agenda du financement du développement.

une large place aux relations entre États et initiatives privées, avec comme ambition de mobiliser les ressources du secteur privé – de la ferme du petit agriculteur à l’entreprise multinationale – pour créer un effet de levier et générer les impacts indispensables à l’atteinte des ODD 1 à 16 en 2030. Cet aspect de l’ODD 17 a fait l’objet récemment d’une analyse détaillée (OCDE, 2016). Nous n’y reviendrons pas.

Notre propos s’inscrit dans le fil du rapport de l’Unesco sur l’état de la science en 2016 : *There can be no sustainable development without science*. Comme le souligne Henri-Luc Thibault (chap. 27, cet ouvrage), la science est et sera fortement sollicitée tout au long de la période de mise en œuvre du partenariat mondial pour atteindre les ODD, sans pour autant que son développement ou sa promotion ne constituent un objectif en lui-même. La résolution considère implicitement que, partout dans le monde, la science et les scientifiques sont disponibles, soutenus, encouragés et donc prêts à se mobiliser pour l’Agenda 2030. Dans ce contexte, ce chapitre souhaite éclairer comment deux institutions publiques de recherche pour le développement, le Cirad et l’IRD, à leur place, dans leurs domaines de spécialité et avec les moyens dont elles disposent, comptent s’organiser pour y parvenir en contribuant à l’accroissement des ressources, aux échanges technologiques, au développement des compétences et à l’acquisition de données.

Des outils de coopération scientifique en résonance avec l’Agenda 2030

L’IRD et le Cirad sont deux organismes pluridisciplinaires dédiés à la recherche pour le développement et à la coopération scientifique avec les régions intertropicales et l’espace méditerranéen. Tous deux font le pari de « la science pour le développement et [...] qu’il ne saurait y avoir de développement véritable et durable d’une société sans développement de la connaissance au sein de cette société et par elle » (Conseil scientifique du Cirad, 2011). Dans ces Suds et avec leurs partenaires, ils accompagnent des communautés scientifiques, co-construisent des solutions

durables et innovantes pour un développement durable et donc pour répondre aux attentes des ODD. Ils font également avancer la science sur des questions comme la sécurité alimentaire, le changement climatique ou la santé des océans – trois sujets qui ne connaissent aucune frontière, et dont les enjeux peuvent se décliner en termes nationaux et globaux.

Tous deux s'appliquent à soutenir les communautés de personnes et d'institutions qui, aux échelles locales, nationales, régionales et internationales, œuvrent pour le développement par la production de connaissances, par la contribution aux processus d'innovation, par le renforcement des capacités et par l'aide à la décision.

Pour ce faire, ils ont conçu des dispositifs originaux et complémentaires : les dP, ou dispositifs de recherche et d'enseignement en partenariat, les LMI, ou laboratoires mixtes internationaux, et les JEAI, ou jeunes équipes associées à l'IRD. Par rapport à d'autres formes de structuration de la recherche, ces dispositifs sont originaux parce qu'ils visent à promouvoir et soutenir durablement dans les Suds la constitution de communautés scientifiques mixtes et internationales, du Nord et du Sud. Si les dP sont plutôt orientés vers une recherche scientifique finalisée, les LMI et JEAI s'organisent autour de projets d'accroissement de connaissances scientifiques. Mais ils se différencient surtout par leurs objets de recherche. Le Cirad réunit les compétences pour aborder les questions de pauvreté dans le monde rural (ODD 1²), d'agriculture et de sécurité alimentaire en interaction avec les socio-écosystèmes (ODD 2³), d'alimentation (ODD 12⁴) et de préservation des écosystèmes terrestres (ODD 15⁵). L'IRD s'engage aussi sur les ODD 2 et 15, mais également sur les questions de santé et de bien-être (ODD 3⁶), sur les mesures relatives à la

² Éliminer l'extrême pauvreté et la faim.

³ Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.

⁴ Établir des modes de consommation et de production durables.

⁵ Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.

⁶ Donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être de tous à tous les âges.

lutte contre les changements climatiques (ODD 13⁷), ou encore sur les océans (ODD 14⁸). Les approches interdisciplinaires leur donnent les moyens de mieux comprendre les interactions entre ODD – compréhension essentielle pour répondre aux défis complexes auxquels l'humanité fait face. Au-delà de leurs spécificités, ces dispositifs incarnent la conviction que le Cirad et l'IRD contribuent à bâtir avec les pays dans lesquels ils interviennent une science du Sud dont a aussi besoin la communauté internationale. Non seulement pour éclairer les trajectoires de développement, mais également pour produire la connaissance globale.

Les dP, outils d'un partenariat opérationnel mondial inséré à l'échelle locale

Le Cirad conceptualise, met en place et partage des outils au service d'une ambition de développement durable : les dP, ou dispositifs de recherche et d'enseignement en partenariat. Les dP visent à formaliser et soutenir des partenariats à l'étranger qui inscrivent dans la durée des recherches conjointes. Ils contribuent à sécuriser les investissements réalisés, mais ce sont surtout des outils facilitant la rencontre sur le terrain des acteurs du développement et favorisant l'établissement de relations de confiance et de partenariats solides. Les activités qui y sont conduites doivent contribuer au développement durable en produisant des connaissances pertinentes, en irrigant les processus d'innovation et en renforçant, condition *sine qua non* du développement, la capacité des sociétés tropicales à produire ou s'approprier les connaissances qui font sens localement. Chaque dP est ainsi constitué par un consortium de partenaires institutionnels impliqués dans une action localisée, le plus souvent de portée régionale, et animés par la volonté de travailler ensemble dans la durée sur des perspectives et des objectifs communs, *via* un engagement humain, matériel et financier, autour d'une thématique de recherche partagée et dans un champ géographique donné.

⁷ Prendre les mesures urgentes pour combattre le changement climatique et ses impacts.

⁸ Conserver et exploiter de manière soutenable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.

Dans les cas les plus aboutis, les dP sont organisés de manière à remplir leurs trois grandes missions en les articulant : produire de la connaissance, renforcer les compétences et appuyer des actions de développement et d'appui à l'innovation. Autour d'un noyau restreint de partenaires concernés par les trois missions s'organisent des partenariats dédiés à chaque mission et constitués d'organismes et de professionnels : chercheurs, enseignants, développeurs, organisations paysannes, entreprises, etc. Les partenaires du noyau ont pour rôle de faciliter les interactions entre les différentes missions et groupes de partenaires.

Les laboratoires mixtes internationaux (LMI) et les jeunes équipes associées à l'IRD (JEA)

Résultant d'une coopération scientifique longue, équitable et solide, les laboratoires mixtes internationaux sont des dispositifs de l'IRD formalisant la co-réalisation de projets de recherche, de formation et d'innovation entre chercheurs issus de pays développés et en développement. Ce sont des plateformes d'excellence scientifique réparties sur plusieurs continents : Amérique latine, Afrique, Asie. Bâties autour d'une thématique scientifique ciblée et, en règle générale, d'une structure commune (locaux, plateformes analytiques, équipements, dispositifs d'observation, moyens de calcul), ces laboratoires sont des outils clés pour accompagner les acteurs du développement dans la réalisation des ODD. Les institutions partenaires du LMI ont la volonté de travailler ensemble à la constitution d'une masse critique de compétences complémentaires engagées sur des objectifs scientifiques convergents et répondant aux besoins de développement. Un LMI a pour vocation de devenir un centre de recherche de référence sur les thématiques concernées, reconnu aux niveaux national et international, pouvant appuyer les décideurs politiques et acteurs du développement dans la réalisation et le suivi de l'Agenda 2030.

Le programme JEA a pour objectif de soutenir des collectifs de chercheurs du Sud souhaitant former une équipe de recherche en partenariat avec des unités de recherche françaises sous tutelle IRD. Cet outil est singulier dans le monde de la coopération scientifique. Le partenaire du Sud porte et dirige le partenariat, ce qui crée un fort sentiment d'appropriation. Les JEA fédèrent

et construisent une masse critique scientifique et ont pour finalité de devenir des pôles de référence dans leur domaine de recherche. Cette masse critique peut apporter un soutien crucial à la réalisation des ODD.

La recherche pour le développement dans le partenariat mondial et stratégique

La recherche scientifique et, au-delà, la science, les technologies et l'innovation (STI), mentionnées dans plusieurs des cibles attachées aux ODD, sont au cœur de l'ODD 17.

Conscients de cet enjeu, l'IRD et le Cirad s'attachent à rappeler le besoin de science et de recherche pour le développement, et la nécessité de soutenir et renforcer la mobilisation de la science, en particulier de la science au Sud pour la réalisation et le suivi des ODD. Ils revendiquent une responsabilité particulière dans l'accompagnement des réseaux régionaux, continentaux ou mondiaux qui, de façon complémentaire à l'action locale de recherche et innovation, doivent permettre de créer des observatoires et faciliter la production de connaissances plus robustes au service de politiques internationales, notamment au service de l'Agenda 2030. On touche là à un second aspect de ce partenariat mondial souhaité par l'ODD 17, celui de son articulation aux divers niveaux d'échelle, du local au global.

L'exemple de la coordination mondiale de la recherche agronomique

Les investissements dans la R&D agricole mondiale ont été multipliés par 6 en dollars constants entre 1960 et 2011, tandis que la part de la recherche privée croît et que les écarts se creusent entre pays à haut revenu ou revenu intermédiaire, d'une part, et pays en développement, d'autre part (PARDEY *et al.*, 2016). Or, si on souhaite progresser dans la réalisation de l'Agenda 2030, il est important que le système mondial de la recherche ne soit pas

piloté par les seuls intérêts particuliers. Dans leur mandat d'organismes publics chargés de contribuer au développement des Suds, le Cirad et l'IRD sont les alliés de ceux qui créent de la valeur, de l'emploi, et les avocats des plus vulnérables, les petits producteurs qui représentent la masse de la production agricole. La valeur ajoutée créée par les investissements, qu'ils soient publics ou privés, doit être distribuée et contribuer à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble des agriculteurs, et pas des seuls investisseurs.

Pour cela, lors du sommet Rio + 20 en 2012, le Cirad a proposé que soit mise en place « une coordination mondiale de la recherche agronomique pour le développement fondée sur une intelligence stratégique construite et partagée entre tous les acteurs. Ce qui suppose d'inclure les pays les moins avancés et de renforcer leurs capacités de recherche ». Trois domaines au cœur de l'ambition de l'ODD 17 ont été identifiés :

- renforcer l'intelligence stratégique et la partager en associant tous les acteurs de la recherche, afin d'identifier les enjeux et les priorités de recherche à l'échelle globale ;
- élaborer une ingénierie institutionnelle afin de formuler et d'organiser des programmes mondiaux de recherche ;
- faciliter l'accès aux productions de la recherche, en clarifiant le statut de ces productions : règles de propriété intellectuelle, modalités d'accès.

Le rôle clé des organismes français de recherche pour le développement

Au plan mondial, la recherche française entend contribuer à la structuration de la recherche globale, en s'ouvrant résolument au partenariat international et en partageant la gouvernance de ses infrastructures avec des partenaires choisis selon des critères propres à chaque organisme. Dans le domaine de la recherche pour le développement, le Cirad et l'IRD peuvent jouer un double rôle.

Ils peuvent d'abord produire des connaissances scientifiques qui éclairent le besoin de financements accrus pour la recherche et la nécessité de réduire les inégalités entre pays, entre acteurs et entre formes de développement.

Ils peuvent également impulser une coordination des organismes français et européens de recherche pour aborder les enjeux globaux, affronter la compétition internationale et peser dans la mise en œuvre d'un ordre mondial de la recherche pour le développement.

Dans cette perspective, les dP, les LMI et les JEAI, dont le Cirad et l'IRD sont membres, peuvent être des outils privilégiés, car ils ont vocation à s'ouvrir très largement aux chercheurs et enseignants du Nord (France et Europe notamment) désireux d'accroître leurs connexions avec leurs homologues du Sud et l'impact de leurs recherches, dans un rapport de partenariat équilibré.

En particulier, les plateformes dP et LMI présentent des atouts déterminants dans un contexte de compétition scientifique, où le caractère international d'une recherche n'est pas rattaché à la localisation des infrastructures et des terrains, mais plutôt à la gouvernance des dispositifs, qu'elle soit institutionnelle ou opérationnelle, et des produits de la recherche, en particulier les bases de données.

La première grande force de ces plateformes est leur ancrage géographique essentiellement dans les Suds, qui permet de traiter de problématiques à la fois directement liées à des questions locales mais aussi en résonance avec des enjeux globaux. La deuxième est qu'elles s'adossent aux tutelles nationales des organismes partenaires, ou à des communautés économiques régionales, qui les légitiment, peuvent inspirer leur programmation et ont à disposition des résultats susceptibles de fonder leurs politiques. Enfin, la troisième grande force est leur pouvoir de connecter, sur la base du volontariat, une communauté dédiée à la production de connaissances opérationnelles sur des enjeux globaux. Ainsi, les dP, au nombre de 23 actuellement dans le monde, créent du lien entre près de 1 000 experts et plus de 150 institutions dans 60 pays, sur des problématiques liées au changement climatique, à l'agriculture écologiquement intensive, aux maladies émergentes, à l'emploi rural ou encore aux interactions ville-agriculture. De même, les 31 LMI soutenus actuellement par l'IRD associent près de 1 100 chercheurs actifs dans 35 pays situés au Maghreb et en Afrique subsaharienne, en Amérique latine, dans les Caraïbes et en Asie. Ils concernent les différents champs scientifiques sur lesquels les partenaires de l'IRD entendent construire avec l'Institut

des collaborations pérennes : épidémiologie et santé publique, sciences sociales (migrations et mobilités, patrimoine et gouvernance), océanographie, hydrologie, écologie, biologie végétale, géologie, volcanologie...

Les dispositifs de partenariat à l'international initiés par le Cirad et l'IRD sont appropriés pour penser et réaliser le changement d'échelle, car ils se situent à l'articulation entre partenariat local (et validation empirique) et partenariat mondial autour d'enjeux globaux via les réseaux régionaux, continentaux et au-delà. En ce sens, ils pourraient également servir de pilotes pour d'autres expériences à visée sociale ou économique, reposant sur la mixité et le dialogue interculturels.

Références bibliographiques

CIRAD, 2012 – *Pour une diplomatie scientifique au service du développement durable : la recherche agronomique au cœur des enjeux d'une économie verte et de la lutte contre la pauvreté*. Contribution du Cirad auprès de la Conférence des Nations unies sur le développement durable. Rio de Janeiro, juin 2012., 7 p. <http://www.cirad.fr/actualites/toutes-les-actualites/articles/2012/evenements/le-cirad-et-rio-20>

CIRAD, 2016 – *Dispositifs de recherche et d'enseignement en partenariat*. Annuaire 2016, 63 p.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DU CIRAD, 2011 – *Le partenariat au Cirad*. 8 p.

EASTERLY W., 2015 – The trouble with the Sustainable Development Goals. *Current history*, 322-324.

OCDE, 2016 – *Development Cooperation Report 2016. The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*. Executive Summary, 8-10.

UNITED NATIONS, 2015 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1, 40 p.

PARDEY P. G., CHAN-KANG C., DEHMER S. P., BEDDOW J. M., 2016 – Agricultural R&D is on the move. *Nature*, 537 (7620) : 301-303.

UNESCO, 2016 – *Unesco Science Report, Towards 2030*. Éditions Unesco, 796 p.

La comptabilité du capital naturel, un outil au service des ODD

Organiser localement le lien entre recherche et action¹

Pierre BERTRAND

Edmond ROGER

Pierre JACQUET

Solofo RAKOTONDRAOMPIANA

Presque trente ans après l'introduction de la notion de développement durable par le rapport Brundtland, « *Notre Futur Commun* », l'Assemblée générale de l'ONU adopte unanimement en septembre 2015 une série d'objectifs concrets pour l'action. Durant ces trente années, les travaux scientifiques (MA, 2005 ; IPCC, 2014) ont confirmé une tendance généralisée à la dégradation de l'environnement, à la perturbation des écosystèmes et à la mise en péril de l'équilibre climatique. Quelle que soit l'incertitude résiduelle

¹ Ce texte est en partie inspiré d'un projet financé par le *Global Development Network* (avec le soutien de l'Agence française de développement et du ministère des Affaires étrangères et du Développement international) à Madagascar dans le cadre d'un programme de recherche « *Natural Resource Management – Natural Wealth Accounting* ».

sur la nature et l'étendue des impacts locaux de cette dégradation, la recherche d'un meilleur équilibre écologique à toutes les échelles apparaît comme un impératif économique, social et éthique, et comme la condition nécessaire d'un développement durable. À cet égard, l'accord unanime et nécessaire autour des Objectifs de développement durable (ODD) constitue une avancée politique majeure. Pour remarquable qu'il soit, notamment par la remise en cause implicite qu'il entraîne des comportements de production et de consommation et des échelles de valeur actuellement à l'œuvre sur les différents marchés, cet accord n'est cependant qu'une première étape. Toute la difficulté consiste à transcrire les intentions en actions, car c'est ici l'action qui compte. Ce chapitre propose d'étudier plus précisément les conditions de l'action en vue d'atteindre les ODD. Il s'appuie sur les leçons d'un projet récent conduit à Madagascar consistant à élaborer une comptabilité du capital naturel pour une aire protégée et illustre comment ce nouveau type de comptabilité peut être conçu comme un outil collaboratif puissant pour mieux prendre en compte les relations entre l'environnement et les activités socio-économiques. Il en ressort que les incitations susceptibles de pousser les individus à agir individuellement et collectivement sont tributaires de l'information disponible sur les interactions entre environnement et activités socio-économiques. Pour inciter à l'action, cette information doit être perçue comme pertinente, légitime et crédible par ceux qui sont en charge de prendre des décisions, et notamment à l'échelle locale. Nos conclusions soulignent l'importance des conditions de la production de connaissances par des acteurs locaux.

Quatre questions pour penser l'action dans le cadre des ODD

Quatre questions nous semblent constituer un préalable à l'action, notamment dans la perspective de la mise en œuvre des ODD. Certaines d'entre elles ne présentent pas nécessairement un caractère novateur mais requièrent plutôt un regain d'attention lorsqu'il s'agit de développer des modes d'action pour atteindre les ODD.

Premièrement, si une certaine coordination internationale est indispensable, notamment pour la gestion des biens publics mondiaux (comme le changement climatique par exemple), ce sont les pratiques et l'action à l'échelle locale qui vont se combiner pour définir une trajectoire durable de développement au niveau des différents pays et au niveau global. Une condition pour opérationnaliser le concept de développement durable est sa prise en main locale et à toutes les échelles de gouvernance et sur l'ensemble du globe. Comment donc prendre en compte ces différentes échelles et passer d'Objectifs et de cibles négociés au niveau international à une transformation des pratiques qui sont, elles, ancrées dans les réalités locales ?

Deuxièmement, le développement durable ne se limite pas à un nombre d'Objectifs à atteindre mais correspond à une coévolution des dynamiques sociales et naturelles (NORGAARD, 1984) qui définissent les trajectoires de développement. Cela suppose d'analyser cette coévolution, et donc de comprendre les relations qu'entretient l'homme avec son environnement, notamment au travers de ses activités socio-économiques. Cette analyse doit nécessairement se faire en dehors des compartiments disciplinaires et ainsi notamment intégrer sciences sociales et sciences naturelles. En se focalisant sur les processus socio-économiques, il y a un risque d'ignorer l'impact de ceux-ci sur l'environnement, ce qui peut entraîner des dégradations ou un épuisement des ressources naturelles et des écosystèmes qui soutiennent ces mêmes processus. En se focalisant sur les impacts biophysiques, on ignore les implications sociales et culturelles que ces impacts entraînent ou les transformations nécessaires pour éviter ces impacts. Comment donc organiser la création de savoirs interdisciplinaires qui puissent nous permettre d'approfondir les connaissances sur les processus socio-écologiques pour préserver le capital naturel et la capacité des écosystèmes à fournir leur service, d'analyser l'impact des différentes politiques publiques, et peut-être de définir des systèmes de gouvernance à mettre en place pour un développement durable (DENTON, 2014) ?

Troisièmement, la production de connaissances, même sur des bases interdisciplinaires, ne suffit pas pour opérationnaliser le concept de développement durable (LANG *et al.*, 2012). Cette production doit aussi reposer sur des processus collaboratifs entre

chercheurs et acteurs non universitaires, afin d'être en accord avec le système de valeurs en vigueur dans la société et créer une information pertinente, crédible et légitime. Cette démarche facilite la prise de décision fondée sur les connaissances ainsi produites et permet donc de légitimer l'action dans le sens du développement durable. De plus, la perception locale des interactions entre environnement et activités socio-économiques met en jeu des systèmes de valeurs et de normes ainsi que des savoirs locaux, et la manière dont nous décidons d'étudier ces interactions a un impact sur les décisions que nous prenons. Quelles sont donc les modalités pour créer de telles collaborations et des interfaces entre les chercheurs et des acteurs issus du monde non universitaire pour fournir à la société des informations crédibles et pertinentes, et ainsi améliorer l'appropriation et la légitimité de possibles solutions ?

Quatrièmement, se pose une question de temporalité. D'une part, la prise de décision au niveau politique ne dépend pas que d'une urgence scientifiquement documentée, ou de faits démontrés et reconnus par la communauté scientifique et la société, elle dépend aussi et surtout d'une temporalité propre à ceux en charge de prendre des décisions, qui est en partie liée à leur définition et compréhension de l'urgence à agir politiquement. D'autre part, les effets de nos actions ou de décisions politiques ne sont pas immédiatement visibles, ce qui rend leur impact plus difficilement mesurable mais peut aussi créer une contradiction avec l'horizon temporel des processus électoraux. Quels types de mécanismes pourraient permettre de réconcilier ces temporalités ?

La comptabilité du capital naturel², un objet frontière

Pour dépasser ces quatre limites, nous proposons de penser l'action locale comme le résultat d'un processus participatif impliquant tous les acteurs concernés, y compris les communautés

² La comptabilité du capital naturel est une méthode qui permet de représenter dans un cadre comptable la valeur des stocks et des flux des ressources naturelles et des écosystèmes au sein d'un espace défini (une région ou un pays par exemple). Elle repose sur les mêmes principes généraux que la comptabilité

locales, autour de faits mesurés et démontrés concernant la façon dont l'évolution commune des systèmes socio-économiques et environnementaux interagit avec les niveaux de vie individuels et collectifs. Il s'agit ainsi de comprendre l'implication de ces interactions en termes de formulation de politiques publiques et de changement de pratiques. Cela va probablement à l'encontre de l'idée répandue selon laquelle les décideurs locaux devraient adopter des solutions testées et préconisées ailleurs, en général par ce que l'on appelle des experts internationaux qui souvent pensent hors-contexte et ne partagent pas les systèmes de valeurs des communautés locales, systèmes qui sont primordiaux dans la caractérisation des relations entre société et environnement. L'idée ici est de mettre en relation les faits avec les valeurs des différents acteurs locaux en impliquant ces derniers de façon à transformer ces faits en connaissances crédibles et légitimes, susceptibles de fournir un cadre partagé pour l'action locale.

Nous nous intéressons de ce fait aux rapports entre science, recherche, société et politiques publiques, permettant l'interaction entre les différentes échelles de gouvernance dans une démarche susceptible d'influencer les pratiques et de les rendre durables. À cet égard, la production de comptes du capital naturel et des écosystèmes peut être un processus structurant pour soutenir un nouveau modèle de développement. Ces comptes, issus d'une coopération entre différentes disciplines, permettent de relayer une information spatialisée et de suivre une évolution temporelle lorsqu'ils sont produits régulièrement comme n'importe quel type de comptabilité. Ils permettent à différentes communautés d'interagir et de collaborer, d'abord dans le processus de leur production, puis pour en tirer les conséquences en termes de politiques publiques, malgré les perceptions divergentes que chacune

nationale, en utilisant par exemple des tableaux entrées-sorties. Les valeurs calculées peuvent être exprimées en termes physiques ou monétaires. Par exemple, les Nations unies ont défini un Système de comptes environnementaux et économiques, dont le cadre central (UNITED NATIONS *et al.*, 2014) est reconnu comme un standard international au même titre que le Système de comptes nationaux qui permet de calculer le PIB. Ce cadre central reste incomplet quant à la valorisation des services écosystémiques et leur intégration dans un cadre comptable national. À ce titre, d'autres approches ont été proposées pour essayer de mieux prendre en compte ces services, qui n'apparaissent pas dans les transactions sur les marchés mais dont la provision est essentielle au fonctionnement de l'économie (HAMILTON, 2014 ; WEBER, 2014).

d'elles peut avoir sur l'information ainsi produite. Ils permettent notamment de rendre compte de la dépréciation du capital naturel dans la prise de décision, et d'inclure les fonctions de la nature dans le calcul de la richesse d'un pays. L'introduction de tels comptes ne se réduit pas seulement à la production de nouvelles statistiques qui pourraient rester muettes. Les comptes du capital naturel sont à considérer comme un « objet frontière³ » entre, d'une part, le monde de la recherche et, d'autre part, celui des décideurs, car leur construction implique différents acteurs dans un véritable programme de recherche tourné vers l'action. Ainsi, en se voulant une plateforme de co-création de connaissances, le processus de recherche lui-même, au-delà de son produit, crée les conditions pour prendre en compte les quatre observations présentées ci-dessus.

L'absence de prise en compte de la nature dans les indicateurs de progrès ou autres agrégats économiques est reconnue depuis longtemps comme un problème qui favorise la dégradation du capital et fragilise la capacité des écosystèmes à produire les services essentiels à l'humanité et à certains processus socio-économiques. Les comptes du capital naturel, en tant que produit, apparaissent alors comme un moyen de résoudre ce problème. Mais, malgré de nombreuses initiatives internationales (comme le *Millenium Ecosystem Assessment* de 2005, le programme TEEB, le programme WAVES), la mise en place d'un cadre comptable par les Nations unies et la signature de différentes conventions internationales qui la promeuvent (comme celle de Nagoya), la production effective de comptes nationaux, utiles et utilisés, ne s'est pas spontanément développée de manière systématique, et cette absence est particulièrement remarquable dans les pays en développement. La mise en place de ces comptes butte sur trois principaux obstacles qui empêchent l'appropriation de cet objet frontière : une absence de sensibilisation au sein des pays sur ces questions, un agenda de recherche inabouti qui crée une réticence des politiques et enfin un manque de capacités dans les pays.

³ La notion d'objet frontière (ou *boundary object*) est un concept théorique introduit par Susan Leigh Star et James R. Griesemer (STAR et GRIESEMER, 1989) qui renvoie à des instruments ou des approches permettant à différents acteurs impliqués dans un projet de coopérer malgré leurs intérêts divergents.

Dans la suite, nous proposons de montrer comment un programme de recherche tourné vers l'action permet d'apporter une réponse à ces trois obstacles tout en répondant aux quatre observations énoncées en début de chapitre. L'idée-force de ce type de programme est d'appréhender la recherche non seulement comme un produit, mais aussi comme un processus d'analyse critique permettant de dégager les conditions de l'action tout en proposant une alternative aux solutions toutes faites préconisées par des acteurs externes. Au long de ce processus, les acteurs locaux définissent eux-mêmes l'agenda de recherche en accord avec les priorités politiques locales. Ils s'approprient ainsi les connaissances nécessaires à la mise en place de ces comptes et à leur utilisation pour définir leur propre trajectoire de développement durable. En considérant le processus de recherche comme un vecteur de développement, l'information qui en résulte devient alors potentiellement plus pertinente, plus légitime et plus crédible, et donc plus favorable à l'émergence d'un débat entre communautés aux objectifs divergents, comme cela peut se produire dans la mise en œuvre des ODD. L'utilisation d'une expertise externe vient alors en appui, et non en modèle à répliquer, et présente aussi l'avantage de pouvoir favoriser des coopérations scientifiques Nord-Sud ainsi que Sud-Sud.

Un exemple de mise en œuvre à Madagascar : l'aire protégée d'Antrema

Un exemple récent d'application de la comptabilité du capital naturel concerne la nouvelle aire protégée d'Antrema, dans le nord-ouest de Madagascar, une zone de 20 620 hectares, gérée principalement à des fins d'utilisation durable des ressources naturelles, et ce dans l'intérêt des populations qui y résident. Cette aire protégée est articulée autour de la protection d'une espèce particulière de lémurien (*Sifaka* en langue locale) que la population locale, groupe presque familial, protège en raison d'une légende qui se perpétue. Les actions de conservation et d'amélioration de la situation socio-économique des habitants ont initié

une évolution positive de la situation environnementale locale. Un premier essai de mise en œuvre de la comptabilité du capital naturel à une échelle locale a été réalisé. Les données disponibles n'étaient pas complètes, mais quatre comptes écosystémiques (eau, carbone, couverture des sols, biodiversité) ont pu être établis à partir de données biophysiques géoréférencées. Le choix de ce site d'étude reflète la volonté de pouvoir suivre l'évolution des ressources naturelles des aires protégées malgaches et de mettre cette évolution en perspective avec des trajectoires de développement soutenable pour les populations qui en dépendent.

L'établissement de la comptabilité du capital naturel a permis, entre autres, de montrer que, malgré la situation très particulière des habitants, l'aire protégée attire une nouvelle population migrante venant notamment d'un centre urbain se situant à proximité de l'aire. Cette migration a pour conséquence l'intensification d'une forme de dégradation de l'environnement : la production de charbon de bois, au détriment de la forêt. Par ailleurs, les comptes du capital naturel ont aussi montré que les activités économiques de la population locale sont plutôt orientées vers la pêche en mer et l'élevage bovin, et qu'elles délaissent ainsi l'agriculture. Ces informations sont utiles aux gestionnaires de l'aire protégée et aux décideurs publics, car elles montrent l'intérêt de réorienter les trajectoires de développement avant que certaines conséquences négatives, comme une dégradation potentiellement irréversible des écosystèmes de la zone, ne surviennent. Dans le cas de Madagascar, ce type d'étude permet de comprendre comment l'objectif de préservation de la nature et des services qu'elle fournit, essentiels à la progression du niveau de vie à long terme, peut être aussi compatible avec l'élévation du niveau de vie à court terme.

Dans cet exemple, le processus reste incomplet et limité à une aire relativement restreinte, mais ce type de programme de recherche géré par des chercheurs locaux présente des potentiels d'extension et de multiplication, et c'est une approche efficace pour à la fois avancer l'agenda de recherche, mettre en perspective des objectifs potentiellement antagonistes et prendre des décisions concernant la coévolution de l'environnement et des systèmes économiques. Nous en tirons plusieurs leçons sur les mécanismes qui sont à l'œuvre dans ce projet et qui permettent d'en faire un programme de recherche tourné vers l'action.

D'abord, nous avons pu observer que la combinaison des nouvelles technologies (imagerie satellite et géoréférencement), de l'expertise locale et des bases de données internationales permet un démarrage rapide des comptes, une construction d'un dialogue sur ce qui existe et l'observation des phénomènes à un niveau local. Par exemple, dans la forêt de Didy, au centre-nord de Madagascar, les images satellites ont montré que le transfert de la gestion des ressources forestières aux communautés locales a permis une amélioration de la situation environnementale locale (RAKOTONIAINA *et al.*, 2013). L'utilisation des systèmes d'information géographique permet aussi de construire des comptes spatialisés à une échelle appropriée et peut démarrer avec des données déjà existantes dans certaines bases de données internationales (comme celle de la FAO, du *Global Forest Change*, de l'Agence spatiale européenne par exemple), et ainsi éviter une collection de données onéreuse. Il est ainsi possible de se focaliser sur une échelle de gouvernance particulière, du local au national, et donc de comprendre comment les pratiques locales et l'environnement interagissent et fournissent une source d'information pour guider l'action. Une autre implication de l'information spatialisée est de faire correspondre entre elles les différentes échelles spatiales en mettant en perspective les relations qu'ont entre elles différentes unités locales (par exemple, les relations entre différentes parties d'un bassin versant), mais aussi l'impact des pratiques locales sur ces échelles plus larges, comme l'échelle nationale ou mondiale (par exemple la prise en compte du capital naturel dans le commerce international, et notamment la prise en compte des coûts non payés). L'utilisation d'informations géoréférencées offre un cadre d'analyse facilement utilisable et qui peut être relativement rapidement mis en place pour prendre des décisions.

Comme nous l'avons mentionné au début, la notion d'interdisciplinarité est une clé pour l'action en faveur du développement durable. De ce point de vue, le processus de création de ces comptes, par sa nature même, est propice à un dialogue interdisciplinaire et à l'interaction entre les différents acteurs. Différentes disciplines sont en effet requises : agronomes, télédéTECTEURS, écologistes pour caractériser les processus biophysiques, mais aussi économistes et chercheurs en sciences sociales pour donner une valeur (monétaire ou non) à ces processus. Des experts locaux

doivent pouvoir confirmer les informations fournies par d'autres sources, différentes agences gouvernementales doivent interagir pour fournir les données que chacune possède et pour comprendre les différences dans les méthodes de collecte de chacune. Elles possèdent chacune des données utiles à la comptabilité du capital naturel, mais chacune collecte des données dans des buts précis correspondant à son propre agenda. Ainsi, parce que des données proviennent de différentes sources et parce qu'elles nécessitent d'être interprétées à l'aune de différents points de vue, le processus de création des comptes doit pouvoir servir de plateformes entre les diverses disciplines et les différentes agences en charge de la collecte des données.

De plus, lorsque la création de ces comptes est organisée comme un processus de recherche, qui est donc de manière inhérente une expérimentation, les conditions d'interaction entre les différentes agences et les différents acteurs se construisent au cours de ce processus, et deviennent de plus en plus robustes au cours du temps. Cette démarche peut générer des incitations à confronter des perceptions et objectifs divergents, à peut-être les rapprocher et donc faciliter la prise de décision.

Enfin, l'acte de produire une comptabilité, qui est une présentation synthétique de différentes informations, requiert d'une part la validation des données par une multitude d'acteurs et, d'autre part, l'implication de ses utilisateurs. Les comptes, du fait de leur construction qui émane d'un processus de recherche impliquant des acteurs locaux, reflètent la perception locale des relations entre humains et environnement. Ainsi, les nouvelles connaissances, ancrées localement, sont plus facilement perçues comme pertinentes, crédibles et légitimes, facilitant la mobilisation des populations locales. Cette approche est susceptible d'accompagner la gestion des biens publics par l'État mais n'est pas destinée à la remplacer. Dans le cas de la forêt de Didy, par exemple, la découverte d'un gisement de saphir à l'intérieur même du site d'une aire protégée voisine a entraîné une ruée d'exploitants miniers artisanaux échappant à toute forme de coordination locale.

La présentation synthétique des comptes facilite aussi l'appropriation des résultats par les décideurs mais permet également une diffusion rapide de ces résultats au sein de la société civile, et donc une meilleure transparence de la gestion des biens

communs. Dans l'exemple de Madagascar, les résultats des comptes ont été présentés aux décideurs publics nationaux, aux gestionnaires de l'aire, à des membres de l'administration et à d'autres chercheurs de diverses disciplines, permettant ainsi de créer une plateforme commune de débat entre différentes visions. En outre, en étant réactualisés régulièrement, ils permettent de comprendre la dynamique des processus socio-écologiques et rendent possible une discussion continue entre les différents acteurs. Cela favorise une gestion et une gouvernance adaptatives, permettant d'identifier de possibles problèmes et des trajectoires de développement non durable, et d'évaluer les décisions qui ont été prises.

En conclusion, nous avons montré comment la construction de comptes du capital naturel favorise l'action en mobilisant un processus de recherche inclusif. Ce processus invite différents acteurs à collaborer pour produire une information dont la pertinence, la légitimité et la crédibilité ne sont pas contestables. Directement associés à la production de cette information, ces acteurs sont ensuite naturellement incités à l'utiliser pour corriger leurs trajectoires de développement et s'intéresser de façon concrète et collaborative à la mise en œuvre des Objectifs de développement durable. La construction de capacités de recherche locales est cependant le chaînon encore manquant dans la mise en œuvre des ODD. Nous invitons les principaux acteurs de l'aide au développement à davantage orienter leur soutien à la recherche pour le développement vers les acteurs locaux de la recherche, et à reconnaître ainsi que la production et l'utilisation de la recherche ne peuvent être durablement déconnectées.

Références bibliographiques

DENTON F., 2014 – « Climate Change Adaption ». In Currie-Alder B., Kanbur R., Malone D., Medhora R. (eds): *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, Oxford, Oxford University Press : 495-510.

HAMILTON K., 2014 – « Biodiversity and national accounting ». In Helm D., Hepburn C. (eds) : *Nature in the Balance*, Oxford, Oxford University Press : 177-199.

IPCC, 2014 – *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyer, eds). IPCC, Geneva, Switzerland, 151 p.

LANG D. J., WIEK A., BERGMANN M., STAUFFACHER M., MARTENS P., MOLL P., SWILLING M., THOMAS C. J., 2012 – Transdisciplinary research in Sustainability Science: practice, principles and challenges. *Sustainability Science*, 7 (1) : 25-43.

MA, 2005 – *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Millennium Ecosystem Assessment, Washington DC, Island Press, USA.

NORGAARD RICHARD B., 1984 – Coevolutionary Development Potential. *Land Economics*, 60 (2) : 160-173.

RAKOTONIAINA *et al.*, 2013 – Observation à l'aide d'images satellitaires Landsat multitudes des impacts du transfert de la gestion forestière aux communautés de base : cas de la commune de Didy, région d'Alaotra-Mangoro, Madagascar. *Photo-Interpretation European Journal of Applied Remote Sensing*, 1.

STAR S., GRIESEMER J., 1989 – Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19 (3) : 387-420.

UNITED NATIONS, EUROPEAN COMMISSION, FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS *et al.*, 2014 – *SEEA Central Framework*. United Nations, New York.

WEBER J.-L., 2014 – *Ecosystem Natural Capital Accounts: A Quick Start Package*. Montréal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Technical Series, 77, 248 p.

Quelle convergence entre société civile et puissance publique ? Un partenariat multi-acteurs pour l'ODD 17

Philippe JAHSHAN

ODD 17 : « Renforcer les moyens de mettre en œuvre le partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser ».

Introduction

Les Objectifs de développement durable adoptés en septembre 2015 à New York ont fait prendre à la politique de développement un tournant majeur. Ils mettent fin, du moins en théorie, à 70 ans d'une aide au développement unilatérale depuis un hémisphère Nord *développé* vers un hémisphère Sud *sous-développé*. Le nouvel Agenda 2030 est universel. La coopération au développement n'a plus pour enjeu le rattrapage du Nord par le Sud, mais bien *la contribution à une convergence de l'ensemble des pays vers des sociétés durables et soutenables*. Si le discours fondateur du président Truman n'est plus, 2015 est un aboutissement indirect sans

doute aussi de la fin de la guerre froide et d'une mondialisation qui ne connaît plus de conflit idéologique majeur comme le xx^e siècle en fut le théâtre. Il est à parier que, sans cette réalité, l'agenda universel du développement durable n'aurait sans doute jamais vu le jour. Un autre facteur y a grandement contribué : au cours des dix dernières années, 83 pays *non* OCDE et particulièrement les nouveaux entrants dans le marché mondial, pays émergents et pays à revenu intermédiaire, ont connu une croissance deux fois supérieure à l'ensemble des pays de l'OCDE sur la même période. Rattrapage ? Sans doute. Mais essoufflement mondial aussi. Cette croissance à deux chiffres qui a souvent caractérisé le développement de ces économies s'est accompagnée d'un accroissement massif des inégalités en tout genre et se heurte depuis quelques années à trois défis majeurs : un défi environnemental, dû à un recours massif aux énergies fossiles pour alimenter la croissance industrielle ; un défi social, avec l'émergence de classes moyennes encore très vulnérables à la pauvreté en l'absence de socles de protection sociale notamment ou de systèmes de retraite structurés, mais également avec la prégnance d'un important marché de l'emploi informel ; un défi économique enfin, à cause d'une forte dépendance aux matières premières et de gains de productivité insuffisants¹. Les ODD sont l'expression d'un Agenda qui s'est adapté à ces enjeux et aux nouveaux besoins des pays émergents, tout en maintenant les priorités des OMD sur les secteurs sociaux et en intégrant la prise de conscience écologique et climatique.

Les ODD : universels, systémiques, interdépendants, pluri-acteurs

Universels, les ODD sont donc valables pour tous. Pour la France comme pour le Mozambique, pour la Chine comme pour la Mauritanie. Les pays ne partent pas tous d'un même point de départ, mais tous se sont dotés de la même feuille de route. Cela

¹ Voir Avis du Cese, audition de Mario Pezzini, Centre de développement de l'OCDE, dans le cadre de l'avis sur *La politique française de coopération internationale dans le cadre de l'Agenda 2030 du développement durable*, Les éditions du Journal officiel, octobre 2016.

est historique. C'est un pari un peu utopique et un peu fou si on n'y regarde pas de près. Parce qu'en termes de coopération, l'Agenda 2030 dénote d'un intérêt tout particulier. En effet, les interprétations locales et nationales de sa mise en œuvre seront autant d'occasions propices aux innovations, et par conséquent aux échanges de pratiques entre acteurs, entre territoires et entre pays. Cela encourage à une coopération plus encline à favoriser l'échange et le dialogue culturel que le transfert unidirectionnel de savoirs et de savoir-faire. Une coopération qui en définitive fasse le pari de valoriser les savoirs locaux et de mettre en partage des solutions diverses pour des enjeux communs. Nous y reviendrons plus bas.

Universels, ils expriment l'interdépendance des situations, des problématiques et des politiques au niveau mondial. Ils constituent bien, en ce sens, une réponse à la mondialisation dérégulée. Lui donnant un cap, ils ne pourront néanmoins se concrétiser qu'à travers une revue de la hiérarchie des normes en faveur du développement durable et une recherche de cohérence accrue entre accords bilatéraux et multilatéraux, mais également entre chaque politique et l'Agenda dans son ensemble.

Les ODD sont indivisibles et font pour chacun le lien permanent entre les trois dimensions du développement durable. Ils intègrent un Objectif de réduction des inégalités, au centre du dispositif, et un Objectif sur la gouvernance et le droit, qui constitue le socle de l'ensemble. Ils confirment la prise en compte des conséquences majeures des crises et d'une gouvernance défailante (corruption, systèmes fiscaux inefficaces, dysfonctionnement de la justice, etc.) sur le développement. Holistique, l'Agenda 2030 s'exprime ainsi dans sa grande exigence. Celle sans doute d'un retour au plan national à une gouvernance passant par des plans stratégiques permettant le renforcement des interactions interministérielles et leur mise en cohérence.

Enfin, pluri-acteurs, les ODD consacrent la fin des monopoles d'État sur la coopération, qui était déjà réelle dans les faits depuis de nombreuses années ; ils font place à la multiplicité des acteurs locaux ou privés, qui agissent et ont un impact tout aussi majeur sur le développement durable. Ils fondent la démarche de pilotage et d'organisation des choses publiques sur le partenariat pluri-acteurs et sa vitalité.

Les ODD se déclinent ainsi autour de trois niveaux de complexité : celle d'unir en une action les trois dimensions du développement durable ; celle de tenir en cohérence avec le développement durable toutes les politiques publiques ; celle de mettre en mouvement convergent pour leur mise en œuvre les pays et les acteurs dans leur diversité. Sans doute cela représente-t-il la réponse la plus juste, parce que la plus complète, à la complexité du monde et du développement ; sans doute cela constitue-t-il l'Agenda planétaire le plus ambitieux jamais fixé ; sans doute tout cela fragilise-t-il d'autant l'assise de cet accord universel. La barre à franchir est en effet tellement élevée qu'au regard des réelles capacités publiques à s'en saisir, il faut craindre les risques de démobilitation ou de mise en œuvre partielle.

Agenda complexe, il est également non contraignant. Ce qui n'arrange pas ses affaires. Il faudra donc compter avec le seul volontarisme des États et une impulsion permanente et sans relâche des acteurs de la société civile, des banques de développement et des institutions internationales. L'Agenda des ODD aura besoin de champions et de sociétés civiles mobilisées et coresponsables de sa réalisation. Aussi l'ODD 17 en est-il rendu encore plus fondamental.

Pallier le caractère non contraignant des ODD

Le Forum politique de haut niveau des Nations unies constitue un point d'orgue pour la revue entre pairs, dans un cadre multilatéral et pluri-acteurs. Tenu à un rythme annuel, il doit être saisi et pleinement investi pour faire de ces revues le moment véritable, non pas d'une communication, mais d'un dialogue renforcé sur la mise en œuvre de l'Agenda, ses difficultés et ses conditions entre les États, et avec les organisations de la société civile présentes et représentées au Comité économique et social (Ecosoc). Ce forum est l'occasion de nourrir des plateformes d'échanges entre les expériences de chaque pays pouvant permettre une émulation positive entre pairs. Comme le préconise le Cese, chaque pays devrait ainsi s'engager à rendre compte au moins tous les cinq ans devant les Nations unies afin de permettre un meilleur suivi, une

plus grande redevabilité au niveau international et ainsi de rendre l'Agenda un peu plus contraignant².

La vitalité de la mise en œuvre passera également par une implication effective et un suivi des représentations nationales. Des revues nationales devant les parlements et les instances représentatives de la société civile devraient également être organisées de façon régulière, à un rythme annuel ou bisannuel. Cela constitue la condition d'une démocratisation des ODD, de leur appropriation locale et de leur déclinaison effective dans les travaux des parlements.

L'échelon territorial représente également un enjeu capital. Pour reprendre une idée d'André Vallini, secrétaire d'État au Développement, si chaque conseil municipal des 36 000 communes de France tenait une séance annuelle sur la mise en œuvre des ODD dans sa commune, la dynamique en serait démultipliée.

La question des financements : aide publique au développement, fiscalité, gouvernance

L'aide publique au développement

La vitalité de la mise en œuvre de l'Agenda exigera en premier lieu la tenue des engagements financiers des pays donateurs à accroître leur aide publique au développement (APD). Le seuil des 0,7 % du revenu national brut est devenu un symbole, mais qui constitue une jauge ayant fait consensus pour assurer une base minimale pour le financement d'une solidarité internationale active. L'APD représente en ce sens une forme de contribution à la redistribution des richesses au niveau planétaire, des pays riches vers les moins riches. Aussi, si d'aucuns perçoivent cet instrument hérité de l'histoire de la coopération comme un reliquat d'une aide dépassée, il n'en demeure pas moins encore fondamental pour répondre à différents besoins. Si tous les pays sont en convergence vers un développement durable, tous ne partent pas avec les mêmes atouts. Si nous sortons du rattrapage pour

| ² *Ibid.*

converger, et si le partage Nord-Sud du monde tend à s'effacer, les disparités entre pays et zones n'ont pour autant pas disparu. En outre, la lutte contre la pauvreté et les inégalités, l'accès aux besoins sociaux de base, le renforcement des capacités des administrations publiques et de la gouvernance, l'appui à la société civile passeront par un effort en matière d'aide publique et tout particulièrement en ce concerne les dons.

Le levier fiscal

Pour atteindre les ODD, il faudra actionner d'autres leviers de financement essentiels, et notamment le levier fiscal. Le renforcement des capacités locales des administrations et des pouvoirs publics à lever l'impôt et lutter contre les fuites fiscales, en premier lieu, et à pouvoir ensuite orienter ces moyens dans des politiques publiques favorisant le développement durable sera essentiel. C'est ainsi qu'il paraît indispensable de bâtir un lien de complémentarité et d'action entre le programme d'Addis-Abeba issu de la 3^e Conférence internationale sur le financement du développement de juillet 2015 et l'ODD 16. Les pays en développement présentent un niveau d'imposition faible, voire très faible dans certains parmi les moins avancés : globalement d'une moyenne de 10 à 20 % contre 20 à 30 % dans les pays de l'OCDE. Ils souffrent par ailleurs du poids important de l'économie informelle et d'une corruption mortifère. Enfin, si l'on se reporte aux estimations de la Commission européenne de 2013, l'évasion fiscale au niveau mondial représentait 1 000 milliards d'euros. Pour les pays en développement, elle était estimée à 100 milliards d'euros, soit l'équivalent ou presque du niveau de l'APD mondiale sur une année. Aussi l'équilibre du monde, la réduction des inégalités, dont l'ODD 10 fixe le cap, la fin de la pauvreté extrême et des pandémies ou la généralisation de l'accès à une éducation de qualité exigent-ils une mobilisation accrue sur ces enjeux ! Le Parlement européen s'est même prononcé pour l'organisation d'une *COP fiscale* en février 2016, et le Cese a repris cette préconisation à son compte dans un récent avis sur l'évitement fiscal (Cese, 2016 b)³.

³ Voir Avis du Cese, *Les mécanismes d'évitement fiscal et leur impact sur le consentement à l'impôt et à la cohésion sociale*, Les éditions du Journal officiel, décembre 2016.

L'impératif de la gouvernance démocratique

Gouvernances démocratiques à consolider, État de droit, soutien à la structuration des sociétés civiles, lutte contre la corruption et contre les paradis fiscaux, établissement de capacités à lever des impôts justes et à élaborer des stratégies publiques d'investissements durables, c'est toute l'importance de l'ODD 16 et de son lien consubstantiel avec l'ODD 17. Il n'y aura pas vitalité de la mise en œuvre sans moyens pour y parvenir certes, mais également si les conditions et capacités publiques transparentes et démocratiques de cette mise en œuvre ne sont pas réunies.

Celles-ci seront d'autant plus cruciales que l'accord d'Addis-Abeba a aussi ouvert une voie large aux investisseurs privés et aux enjeux de l'orientation des épargnes vers le développement. Or, si l'on veut s'assurer que les mannes financières privées peuvent être investies dans les secteurs les plus nécessaires, dans les territoires les plus marginalisés ou au bénéfice de la réduction des inégalités, celles-ci doivent pouvoir faire l'objet d'une orientation politique et d'un contrôle démocratique dont de nombreux États sont encore incapables. Le rôle du secteur privé marchand sera clé. Pour devenir un acteur du développement durable, il devra intégrer pleinement la responsabilité sociale et environnementale dans ses stratégies et accroître sa transparence en matière fiscale pays par pays.

La question du partenariat dans la mise en œuvre

Enfin, l'ODD 17 est aussi celui de la mobilisation non gouvernementale pour les ODD et du partenariat pluri-acteurs dans l'action. La dynamique des ODD, leur réalité, se matérialisera sur le terrain d'abord. Dans les territoires. Dans la capacité de la diversité des parties prenantes à travailler ensemble autour d'enjeux communs et de l'intérêt général. Mais, dans leur grande majorité, les bailleurs de fonds disposent encore de trop peu d'instruments permettant de soutenir de telles initiatives pluri-acteurs. L'approche demeure majoritairement sectorielle et *mono-acteur*. À chaque acteur son projet, son secteur, son terrain d'action, ses

bénéficiaires. Or, sur un même territoire, combien d'acteurs, de la coopération ou non, agissent, innover, investissent pour le développement durable ou *a contrario* de ce dernier ? Comment donner sens et coordonner pour mettre en bonne convergence les initiatives parfois contradictoires de l'ensemble des acteurs ? Les ODD appellent à davantage de transversalité de l'action et par conséquent d'interdisciplinarité ; à un pilotage plus horizontal des politiques publiques également. Il faudra que chaque politique et chaque acteur regardent l'empreinte qui est la leur sur l'ensemble de l'Agenda et révisent leurs pratiques en fonction de celui-ci. Passer du mono-acteur au pluri-acteurs, c'est aussi accepter de mettre en commun moyens financiers, humains et techniques, cultures et pratiques du partenariat et de l'action, intérêts particuliers et différences ; c'est accepter de partager des solutions diverses pour une problématique partagée et commune. Cela ne peut fonctionner que dans un cadre où la gouvernance est suffisamment solide, transparente et démocratique et permet une vraie garantie de l'intérêt général et de l'équilibre des parties.

Il y a trois conséquences opérationnelles à cela : d'abord favoriser le déploiement de stratégies de développement territorial qui permettent d'intégrer des approches sectorielles plus traditionnelles en un ensemble cohérent. Et veiller à ce que chaque politique contribue aux enjeux de réduction de la pauvreté, des inégalités et de préservation de l'environnement. Ces enjeux doivent constituer le fil rouge de l'Agenda. Ensuite, et par voie de conséquence, soutenir activement cette capacité de conception des politiques publiques. Enfin, renforcer nettement l'environnement favorable au développement d'une société civile organisée, et au passage à l'échelle de son action. La société civile est porteuse d'expertises complémentaires de celles des pouvoirs publics ; elle est également souvent la première source d'innovations sur le terrain ; sa souplesse lui permet des prises de risque que d'autres acteurs peuvent moins se permettre ; enfin, ses capacités de mobilisation citoyenne constituent un complément indispensable pour une mise en œuvre dynamique et mieux appropriée de l'Agenda. Souvent, le manque de moyens, l'insécurité juridique dans laquelle elle agit dans de nombreux territoires, ou l'insuffisante valorisation de ses innovations, nuisent à la pérennité de son action et réduisent l'impact de ses contributions aux politiques publiques.

Les ODD, une vision pour le plus souhaitable des mondes à l'horizon 2030

La réalisation de l'ODD 17, c'est permettre et assurer un engagement résolu et pluri-acteurs pour l'ensemble de l'Agenda. Il est à craindre que sans une convergence entre États et acteurs non étatiques vers l'horizon qu'offre l'Agenda 2030, notre monde se prépare à des lendemains bien plus périlleux.

De fait, la période que nous traversons se caractérise par nombre de tendances inquiétantes : croissance massive des inégalités de tous ordres depuis trente ans, pauvreté endémique en de nombreux endroits de la planète, et pas seulement dans les pays en développement. Depuis vingt ans, l'accroissement des inégalités aux États-Unis s'est accompagné d'une forte érosion de la classe moyenne. 30 % de la population américaine est pauvre aujourd'hui et les 20 citoyens américains les plus riches concentrent l'équivalent de la richesse de la moitié de la population du pays !⁴ Les pressions croissantes sur les ressources naturelles et les matières premières, les enjeux démographiques et de l'avenir de la jeunesse, en Afrique notamment, la gouvernance mondiale brouillée, la montée des extrémismes et des populismes, tout cela nous enjoint à agir plus, et plus densément.

Notre siècle naissant est également celui de l'accélération du réchauffement climatique. Depuis 2014, nous avons eu trois années consécutives durant lesquelles les records de chaleur ont été battus tour à tour. Le réchauffement constitue un facteur démultiplicateur des tensions et crises déjà en cours. Nous savons que le temps est compté en la matière et qu'il est urgent d'engager les transitions indispensables de nos modèles pour freiner l'emballement climatique annoncé et déjà visible en certains endroits de la planète.

Si ce n'est par sens moral ou éthique, le seul enjeu de paix et de stabilité appelle à redoubler les efforts pour réduire les fractures et les exclusions. Comme le soulignait le général de Villiers, chef d'état-major des armées françaises, dans une interview en 2016 :

⁴ Voir Note d'analyse n° 41, *France Stratégie*, février 2016.

« Une stratégie basée sur les seuls effets militaires (...) ne pourra jamais agir sur les racines de la violence, lorsque celles-ci s’ancrent dans le manque d’espoir, d’éducation, de justice, de développement, de gouvernance, de considération. (...) Quelle que soit la nature des crises, une approche globale est indispensable, c’est-à-dire une approche interministérielle et internationale. Il faut du temps et il n’y a pas de place pour le développement – économique mais aussi durable – sans sécurité, comme il n’y a pas de sécurité sans développement. »⁵ On ne pourrait mieux dire. L’Agenda 2030 et la COP 21 ont ouvert une voie qui demeure fragile mais qui est incontournable pour conduire la planète vers un avenir meilleur. Ces accords tracent une perspective à revers des chaos qui se manifestent à nos yeux et menacent à l’horizon. Ils réhabilitent surtout la nécessité de repenser le long terme et offrent aux décideurs les opportunités de structurer et de partager une vision de l’avenir. Aujourd’hui, tout pousse à une politique de l’immédiateté et de l’urgence. Pressions des opinions ou des médias, pressions de la finance, réactions sécuritaires tous azimuts face à des menaces multiples, les politiques publiques sont contraintes à répondre de plus en plus vite faisant du court terme le temps le plus usuel du débat. Cela est certainement nécessaire, le plus souvent. Mais cet état de fait rend plus ardue l’expression plus sereine d’une quelconque mise en perspective ; cela renforce le sentiment de perte de repères des citoyens à laquelle on assiste un peu partout. Face aux crises d’aujourd’hui et à celles qui s’annoncent pour demain, c’est bien le monde des 15 années à venir et au-delà qu’il faut préparer. Face aux dérégulations multiples, c’est l’alliance nécessaire et rééquilibrée entre liberté d’initiative et capacités publiques et démocratiques de régulation qu’il faut rebâtir. C’est bien le sens de l’Agenda 2030 et du partenariat mondial pour le développement durable. Agenda politique de régulation prospective, comme le qualifiait le représentant de la Colombie devant les Nations unies en juillet 2016, il lui reste à être saisi comme tel à toutes les échelles de nos sociétés, des citoyens aux décideurs, afin d’en faire le récit partagé d’un monde de paix et de prospérité.

| ⁵ Interview donnée au quotidien *Le Monde*, le 20 janvier 2016.

Références bibliographiques

ABU-SADA C., CHALLAND B., dir., 2011 – *Le développement, une affaire d'ONG ?* Paris, Karthala/IFPO /Iremam.

OTAYEK R., 2002 – Démocratie et société civile. Une vue du Sud. Avant-propos. *Revue internationale de politique comparée*, 2/2002 (9).

Partie 6

Des intentions à la réalisation de l'Agenda 2030

« Le fossé séparant théorie et pratique est souvent moins large en théorie qu'il ne l'est en pratique. » Cette citation, due à une plume anonyme, illustre bien le moment charnière dans lequel nous nous trouvons à la suite de l'adoption de l'Agenda 2030. Au cœur de cet Agenda, les Objectifs de développement durable (ODD), caractérisés par leur universalité, leur inclusivité, leur interdépendance et la quasi-exhaustivité des domaines qu'ils recouvrent, laissent entrevoir un modèle d'humanité future à la fois prospère, durable et égalitaire.

Ces 17 Objectifs et leurs caractéristiques « transformatives » nous invitent à changer notre regard, notre analyse des situations, notre définition des priorités et notre mode d'action et de coordination. Au-delà donc de ce grand récit consensuel et « aspirationnel » se pose la question de l'opérationnalité d'un tel modèle d'humanité future. Comment transposer cet accord politique en actions ? Comment passer des grandes ambitions portées par les ODD – indivisibles et inclusifs – à leur mise en œuvre concrète ? Quels rôles pour la recherche et l'innovation dans cette mise en œuvre ?

Les cinq textes qui suivent nous plongent dans cette problématique de la mise en œuvre effective de l'Agenda 2030. Dans le premier chapitre de cette partie (chap. 27), Henri-Luc Thibault donne le ton et nous éclaire sur les chantiers difficiles et complexes de la concrétisation des ODD, un « acte de foi » qui nécessite une plus grande *politisation*, *territorialisation* et *socialisation* pour que ces Objectifs deviennent réalité.

La recherche, notamment interdisciplinaire, peut être un outil de compréhension, de mobilisation et d'actions collectives efficaces pour la réalisation des ODD. Dans cette optique, le chapitre 28 nous entraîne dans les liens étroits entre ODD, à travers une composante essentielle de l'Agenda 2030, l'agriculture. Patrick Caron, Jean-Luc Chotte, Ludovic Mollier et Frédérique Seyler mettent en exergue les interactions entre les enjeux de sécurité alimentaire, de pauvreté, de santé, de justice environnementale et climatique. S'appuyant sur des approches en « nexus », ils démontrent comment un secteur d'activité souvent considéré comme un problème peut se révéler une solution.

Le chapitre 29 nous présente un premier état des lieux et compare l'avancement des pays dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 sur la base des 22 revues nationales volontaires présentées lors du Forum politique de haut niveau de 2016. Laura Brimont, Damien Demailly et Julie Vaillé explorent les différents mécanismes institutionnels, ainsi que les planifications nationales et systèmes de suivi des ODD en cours d'élaboration. Il est suivi de la contribution de Matthieu Boussichas et Patrick Guillaumont (chap. 30) qui porte plus spécifiquement sur le rôle clef de la science dans la réalisation des ODD. Les deux auteurs nous présentent de façon détaillée la place de la recherche pour le développement, notamment dans le paysage de l'aide publique au développement. Ils nous invitent à une réflexion autour de la science comme bien public mondial et abordent la question épineuse du financement privé de la recherche, à travers le cas des « think tanks ».

Outre la recherche, les technologies et l'innovation qui lui succèdent sont également au cœur de l'Agenda 2030. Dans le dernier chapitre (chap. 31), Sarah Marniesse et Sébastien Treyer nous montrent la nécessité d'inscrire l'innovation dans une évolution radicale des usages, des pratiques et mode de vie pour atteindre les ODD. Au-delà des transferts de technologies souvent unilatéraux, ils mettent en lumière le besoin crucial de renforcer localement les capacités et les systèmes de recherche et d'innovation ouverts et responsables pour que les innovations et technologies soient adaptées aux usages locaux. Dans leur ensemble, les chapitres de cette partie traduisent le besoin de développer de nouveaux modes opératoires basés sur des approches holistiques, des compréhensions fines des situations et des besoins, et soulignent la nécessité d'une implication et d'une appropriation des ODD par une pluralité d'acteurs à plusieurs niveaux. Dans cette phase d'opérationnalisation de l'Agenda 2030, la recherche pour le développement et l'innovation qui lui succède ont un rôle clef à jouer pour combler ce fossé entre théorie et pratique, et transformer les intentions en actes.

Ludovic MOLLIER

Chapitre 27

Pour une plus grande politisation, territorialisation et socialisation de l'Agenda 2030 et des ODD

Henri-Luc THIBAUT

Plaider pour une mise en œuvre effective des Objectifs de développement durable adoptés par la communauté internationale en septembre 2015, c'est faire acte de foi, mais c'est aussi s'obliger à porter un regard lucide et distancié sur la complexité, la difficulté et les risques de l'entreprise.

L'Agenda 2030 : un acte de foi

C'est d'abord faire acte de foi, puisque c'est considérer que le compromis politique que représentent, *de facto*, les ODD constitue un véritable engagement de la communauté internationale, que cet engagement est à même de percoler à travers les différentes formes et les niveaux de gouvernance organisant la vie du corps social ainsi que son environnement, et qu'il permettra de construire un monde plus juste, plus équitable et plus solidaire. Et tout cela en

ayant à l'esprit que l'Agenda 2030 ne présente aucun caractère juridiquement contraignant.

Transformer un accord politique en engagements politiques

La signature de l'Agenda 2030 par 193 chefs d'État et de gouvernement a constitué un indéniable succès politique. S'il a au plan global dessiné une ambition, il n'a, en revanche, pas véritablement montré le chemin pour la concrétiser, s'en remettant aux États et à un « Mécanisme de facilitation des technologies »¹ pour en décliner les différentes dimensions. Mais qui sera comptable des résultats de sa mise en œuvre ? Ses signataires, ou leurs successeurs, des experts ? Qui sera fondé à juger de la réalité des résultats, en s'appuyant sur quels critères ? De quels moyens disposera le corps social pour juger de la réalité des efforts entrepris et des résultats obtenus ? Autant de questions aujourd'hui encore souvent sans réponses et qui conduisent certains à crier à la supercherie.

Pour qu'il n'en soit pas ainsi, il conviendra que l'Agenda 2030 inspire les programmes politiques élaborés aux niveaux national, régional et territorial, et contribue à nourrir le débat social à ces différentes échelles. Il s'agira donc de « territorialiser » les ODD.

C'est d'abord vrai au niveau des États, quels que soient leurs modèles de gouvernance, les modes d'accès au pouvoir et de conservation de celui-ci. Dans un paysage contrasté où le modèle démocratique n'est pas universel, inscrire l'Agenda 2030 dans un projet politique ou, plus encore, en faire le cœur d'un tel projet ne va pas de soi. D'une part, parce que le temps long n'est pas spontanément celui dans lequel s'inscrivent et se projettent les responsables politiques, ensuite parce que la situation propre à chaque pays donne un poids différent à chaque ODD², également parce

¹ Le *Technology Facilitating Mechanism* (TFM) a été créé par le Programme d'action d'Addis-Abeba en juillet 2015 pour appuyer les Objectifs de développement durable. Fondé sur une collaboration multipartite et bâti autour de trois éléments (1. un groupe de travail interinstitutions des Nations unies, 2. un forum multipartite annuel, 3. une plateforme en ligne), ce mécanisme constitue la principale plateforme de coopération en Science, Technologie et Innovation (STI) des Nations unies ayant pour objectif la réalisation des ODD.

² À titre d'exemple, l'ODD 2 relatif à la sécurité alimentaire n'est pas appréhendé de la même façon dans un pays producteur majeur de denrées agricoles,

que les ODD ne suffisent pas, par eux-mêmes, à dessiner un projet de société. L'éviction observable de l'Agenda 2030 des débats politiques nationaux³ peut certes être imputée aux responsables politiques, mais elle renvoie également à l'actuel manque d'appétence du corps social pour le contenu de ce dernier. Certainement en raison d'une information insuffisante, mais peut-être et surtout parce que les ODD ne paraissent pas immédiatement signifiants au regard des préoccupations quotidiennes du citoyen.

C'est donc également au niveau des territoires que les ODD devront être incarnés dans des projets politiques, en tenant compte des réalités très diverses que recouvre le vocable de « collectivité territoriale ». Quels points communs, en effet, entre les responsabilités et moyens d'action d'un responsable de collectivité nommé par le gouvernement et dépendant quasiment exclusivement des transferts de l'État central pour conduire son action et ceux d'un maire élu disposant de ressources propres collectées via l'impôt ? Cette diversité de situations implique qu'il ne saurait y avoir de modèle unique de déclinaison territoriale de l'Agenda 2030 et des ODD, et suggère que c'est vraisemblablement la demande citoyenne fondée sur une information raisonnée du sens et du contenu des ODD qui sera le catalyseur puis le moteur de ce chantier de transformation.

Donner sens à l'universalité des ODD

L'universalité des Objectifs, la nécessité de les aborder de façon systémique et ce « sans laisser quiconque sur le bord du chemin », le temps finalement court de même que les moyens considérables à mobiliser pour les atteindre, tout cela peut légitimement effaroucher.

L'universalité des ODD interpelle les pays dits « développés » qui ont vu au cours de la période récente se multiplier les difficultés économiques, s'accroître les inégalités avec une marginalisation

et assurant à sa population une couverture calorique moyenne supérieure à 5 000 Kcal par jour et par habitant, et dans un pays importateur net de produits agricoles et dans l'incapacité d'assurer une couverture moyenne supérieure à 2 500 Kcal par jour et par habitant.

³ Cela a été flagrant durant la campagne électorale américaine et l'est tout autant à l'occasion des « primaires » et de la campagne électorale françaises.

de franges de plus en plus nombreuses de la société, s'éroder la confiance envers les responsables politiques et augmenter l'audience des radicalismes. En clair, le message qu'en creux renvoient ces pays est que, en dépit de leur « richesse », ils n'ont guère été en mesure – à quelques rares exceptions près – d'élaborer et mettre en œuvre des politiques inclusives, d'apaiser les tensions sociales et que, à l'image de l'ODD 10, les Objectifs de développement durable doivent inspirer leur évolution.

Mais l'universalité est également un appel en direction des pays dits « en développement » pour qu'ils poursuivent les efforts entrepris depuis les années 2000 pour lutter contre la pauvreté et offrir aux générations à venir l'environnement et les compétences leur permettant de réaliser leurs projets personnels et collectifs. En la matière, des progrès sensibles ont été enregistrés au cours des années récentes et, notamment, durant la période de validité des OMD. L'extrême pauvreté a ainsi reculé de façon significative, de même que la proportion de personnes sous-alimentées, le taux net de scolarisation dans le primaire a progressé pour atteindre aujourd'hui près de 91 % dans ces pays, où plus de filles sont également scolarisées. De même, dans le monde, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans a diminué de moitié ainsi que celui de la mortalité maternelle, les nouvelles infections par le VIH ont chuté et l'accès aux antirétroviraux a été multiplié par 15, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement se sont également notablement améliorés. Ces données encourageantes ne peuvent cependant masquer l'ampleur des efforts, à travers les ODD, encore à accomplir.

Assumer le caractère intégré et indivisible des ODD

Le premier Forum politique de haut niveau sur le développement durable (HLPF) de 2016⁴ a souligné le retard pris, de même que les difficultés observées et celles pour prendre en compte le caractère « intégré et indivisible » des ODD, véritable nouveauté de

⁴ Le premier Forum politique de haut niveau sur le développement durable (HLPF) après l'adoption des ODD s'est tenu au siège des Nations unies à New York du 11 au 20 juillet 2016 sous le thème : « Garantir qu'il n'y aura pas de laissés-pour-compte du développement durable ». Ce Forum annuel vise à assurer le suivi au niveau international de la mise en œuvre des 17 Objectifs.

l'Agenda 2030. Car, au-delà de leurs spécificités individuelles, les 17 ODD forment un « tout » indivisible devant être pensé et conceptualisé de sorte que soient élaborés de nouveaux outils à même de répondre aux enjeux actuels du développement et de rendre pleinement opérationnel l'Agenda 2030. Les ODD sont le reflet d'un monde complexe, même s'ils n'en restituent pas toute la complexité puisque, tels l'art ou la culture, ils n'en abordent pas toutes les facettes. Ils ne peuvent donc être appréhendés indépendamment les uns des autres, tant sont essentielles les interconnexions positives mais aussi négatives entre sujets. Ainsi, comment traiter de la protection de la biodiversité sans évoquer l'agriculture, de croissance économique ou d'infrastructures sans prendre en compte le changement climatique ? Les ODD prévoient de répondre aux difficultés croissantes découlant de l'interdépendance entre les dimensions économiques, sociales, environnementales et de gouvernance, mais sans véritablement proposer de méthode pour ce faire.

Dans l'Agenda 2030, tout est réputé pouvoir être important, et tout est interconnecté. Ce parti pris ne va pas sans désarçonner les grands acteurs du développement organisés par grands secteurs d'activité et les structures ministérielles encore largement compartimentées. Cette réalité, de même que le manque de cadre de réflexion et d'intervention systémique, empêche, pour reprendre une expression du HLPF, « les silos de danser ».

La mise en œuvre de l'Agenda 2030 : une entreprise complexe

La mise en œuvre de l'ambition portée par l'Agenda 2030 pose des questions à la fois nombreuses et complexes à la mesure de l'ampleur des défis à relever.

Mobiliser la recherche pour atteindre les ODD

Alors que l'ambition, le champ d'action de l'Agenda 2030 et l'amplitude des transformations qu'il appelle se traduiront immanqua-

blement par des sollicitations accrues en direction du monde de la recherche et des communautés scientifiques, les « connaissances scientifiques » et la « recherche » ne sont, finalement, que peu mentionnées dans le corps du texte adopté par les chefs d'État et de gouvernement. Elles ne sont, ainsi, formellement citées que dans 4 des 17 Objectifs et n'apparaissent que dans 8 des 169 cibles identifiées. De surcroît, le renforcement des capacités de recherche, l'autonomisation des communautés scientifiques, tout particulièrement dans les pays ne disposant pas de ressources suffisantes, n'apparaissent pas et ne sont pas identifiés au sein d'un Objectif de développement durable dédié. Est-ce là la traduction d'une distance encore grande entre le monde du développement et celui de la recherche, la résultante d'un choix rédactionnel de ne pas plus expliciter le besoin de renforcer l'effort de recherche si celui-ci est connu de tous, l'expression d'un investissement insuffisant des chercheurs dans les différents groupes de travail ayant bâti l'Agenda ? Certainement tout cela à la fois mais, finalement, peu importe, car l'essentiel est désormais de renforcer et de mobiliser la « recherche » et les « communautés scientifiques ». Certes via le « Mécanisme de facilitation des technologies » prévu dans l'ODD 17 pour en faciliter la mise en œuvre, mais aussi, plus largement, partout où des changements devront être engagés.

Et dans cette perspective, le renforcement des capacités scientifiques dans les PED est crucial. Entrant en résonance avec l'ODD 17, notamment sa cible 17.19, ce renforcement s'impose comme une nécessité tant, d'une part, la déclinaison territoriale des ODD va appeler un travail de contextualisation des enjeux et d'adaptation des réponses de développement à leur apporter ; et d'autre part, tant il est important pour les pays concernés de pleinement s'approprier l'Agenda 2030 et de contribuer à la compréhension collective et à la mesure des enjeux globaux. Cela est tout particulièrement vrai pour ce qui concerne le changement climatique, la composante chaude des circulations atmosphérique et océanique, la dynamique des mouvements de population et des migrations planétaires.

Dans ce contexte, la recherche interdisciplinaire à, de même, un rôle clef à jouer. À la fois pour rendre compréhensibles les interactions entre ODD, mettre en valeur les choix et options disponibles pour renforcer les synergies ou dépasser les contradictions, mais

aussi pour accompagner les acteurs du développement dans la réalisation des ODD. Cette démarche s'intègre pleinement dans l'ODD 17, notamment à travers sa cible 17.9 sur le renforcement des capacités des pays en développement pour atteindre au niveau national tous les Objectifs de développement durable.

Identifier les « perdants » de l'Agenda 2030 et anticiper leurs réactions

Si la raison et la vertu gouvernaient le monde, il n'y aurait eu nul besoin d'investir temps, argent, intelligence et énergie pour élaborer l'Agenda 2030 et en obtenir l'adoption. Si tel n'a pas été le cas, c'est que des individus ou des organisations vivent, prospèrent et perdurent en exploitant de façon non durable les ressources naturelles, en tirant profit du dénuement et de la détresse humaine pour vendre de faux espoirs, imaginer et organiser des trafics, susciter et alimenter des conflits, confisquer la liberté d'expression et réprimer la contestation. Bref, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 va inévitablement heurter des intérêts puissants qui ne manqueront pas, sous une forme ou une autre, de se mettre en travers de ses promoteurs et de s'attacher à atténuer la portée de sa mise en œuvre. Décrire cette réalité, c'est reconnaître que l'Agenda 2030 produira des « perdants » dont il serait pertinent d'apprécier l'importance et d'anticiper les stratégies de résistance, à la fois pour s'y préparer, mais plus encore pour proposer des réponses appropriées. C'est aussi ne pas adhérer au concept d'Agenda spontanément gagnant/gagnant et admettre que dans bien des domaines l'atteinte des ODD se heurtera à des obstacles parfois difficilement franchissables. Étonnamment, cette dimension de l'Agenda 2030 est rarement mise en avant et elle est par conséquent peu débattue. Et c'est une erreur, voire une faute, au regard des enjeux identifiés.

Dépasser l'approche « expert » des ODD pour en faire un objet du débat social

Au fond, l'un des principaux risques auxquels vont être confrontés les tenants d'une mise en œuvre diligente et déterminée de l'Agenda 2030 va être – pour des raisons supposées d'efficacité et d'efficacité – de systématiquement s'en remettre à des « experts »

pour porter son ambition. Experts en matière d'analyse de systèmes complexes, spécialistes de la modélisation et de l'analyse multicritères, producteurs d'indicateurs, ingénieurs « projets » et évaluateurs ne vont pas manquer d'offrir leurs compétences et services à celles et ceux – responsables politiques, agents des organismes de développement, opérateurs privés – qui seront sollicités pour opérationnaliser l'Agenda 2030. Ces ressources « experts » seront indéniablement utiles et nécessaires, mais leur transférer la responsabilité opérationnelle incombant à leurs mandants reviendra à déposséder le corps social de toute capacité à orienter, agir et finalement porter un processus de transformation dont il doit être le premier promoteur et acteur. C'est à la construction de dispositifs garantissant un meilleur contrôle social de ce processus qu'il va donc falloir s'atteler.

Au final, ce ne sont pas les ODD ni les cibles qui leur sont associées qui transformeront le monde, mais une volonté collective affirmée des populations, inscrite dans la durée et expression de leurs aspirations. C'est pour cela que l'Agenda 2030 doit inspirer les politiques, se territorialiser et percoler dans le corps social. Et c'est à ces conditions qu'il pourra se poser en instrument de transformation sociale.

Chapitre 28

Des ODD interconnectés

L'ODD 2 et l'exemple de l'agriculture comme levier de l'Agenda 2030

Patrick CARON

Jean-Luc CHOTTE

Ludovic MOLLIER

Frédérique SEYLER

Au-delà de l'ODD 2, le secteur agricole pour agir sur l'ensemble des ODD

Pour transformer les systèmes alimentaires et plus largement contribuer à l'Agenda 2030, l'agriculture est l'une des composantes, essentielle et non exclusive. Ce secteur se retrouve au cœur d'un tissu d'interactions liant de manière très étroite les enjeux de sécurité alimentaire, de pauvreté, de santé, de justice environnementale et climatique, d'accès à l'eau, de production durable, de climat et de lutte contre la dégradation des terres.

Pour illustrer, d'une part, les liens étroits entre un ODD particulier – en l'occurrence l'ODD 2 – et chacun des autres ODD et, d'autre part, l'intérêt d'agir par le biais d'un secteur d'activité – dans notre cas l'agriculture –, ce chapitre présente dans un premier temps deux exemples. Ces deux exemples n'épuisent toutefois pas l'ensemble des interactions qui font des systèmes alimentaires, et

en particulier du secteur agricole, un élément essentiel pour la cohésion territoriale et la paix, et un levier majeur d'action pour l'ensemble des ODD.

Le nexus « Sécurité alimentaire – Eau – Production durable » (ODD 2 – 6 – 12)

Le contexte de ce nexus s'inscrit dans la nécessité, d'ici à 2050, d'assurer la sécurité alimentaire de 9 milliards de personnes. Ce défi nécessite de revoir entièrement les conditions de production des aliments, leur stockage, les procédés de transformation et d'acheminement vers les centres de consommation (villes, etc.). Basé sur l'utilisation massive et souvent excessive d'intrants, peu soucieux des ressources naturelles (sol, eau), le modèle de la révolution verte doit être remplacé par un modèle plus économe et moins impactant pour l'environnement. Le modèle d'une intensification (produire plus par unité de surface cultivée) écologique est proposé, en l'adaptant aux contextes locaux. La science est invitée à produire de nouvelles connaissances pour contribuer à ce cadre.

Une augmentation significative des rendements (cible 2.3 de l'ODD 2) peut être atteinte en comblant l'écart entre le rendement potentiel d'une culture et les rendements obtenus par les agriculteurs dans leur champ (notion de « *yield gaps* »). MUELLER *et al.* (2013) estiment en effet que combler cet écart permettrait, à l'échelle de la planète, d'augmenter les rendements de 45 % à 70 % pour les principales céréales (maïs, riz, blé). Dans leur analyse, les auteurs montrent que les facteurs qui limitent les rendements varient selon les régions et les cultures. En Afrique de l'Ouest, pour une culture comme le maïs, réduire de 50 % cet écart entre rendement potentiel et rendement aux champs repose essentiellement sur une meilleure efficacité d'utilisation par la plante des nutriments, mais également sur une augmentation des surfaces irriguées. Produire des engrais chimiques azotés, extraire des engrais minéraux naturels comme des phosphates, utiliser ces engrais n'est pas sans coût pour l'environnement : eutrophisation des milieux aquatiques (cf. cible 6.3 de l'ODD 6 « Accès à l'eau salubre et à l'assainissement »), augmentation de la contribution de l'agriculture aux émissions de gaz à effet de serre (ODD 13

« Actions pour le climat ») sont des effets négatifs connus qui ne participent pas, à long terme, à l'atteinte de la cible 12.2 de l'ODD 12 « Consommation et production durables ». Intensifier la production agricole en gérant mieux l'efficacité de l'eau est également un enjeu majeur. On estime en effet qu'une meilleure utilisation de l'eau est responsable de près de 40 % de l'augmentation des rendements (ALLAN *et al.*, 2013). Mais on estime aussi que l'agriculture irriguée est le secteur d'activité qui consomme la plus grande partie de la réserve en eau. Une analyse mondiale met en évidence une relation étroite entre sécurité alimentaire et accès à l'eau : les populations rurales des pays les plus pauvres ayant un faible accès à l'eau potable sont en état d'insécurité alimentaire (RINGLER *et al.*, 2013).

Pour répondre aux enjeux multiples et croisés des différentes cibles présentes dans ce nexus « Sécurité alimentaire – Eau – Production durable », une mobilisation scientifique est essentielle pour mieux connaître :

- les modalités à mettre en œuvre, selon les contextes, pour combler les écarts de productivité (VAN ITTERSUM *et al.*, 2013). En effet, selon les cultures, ces écarts sont plutôt déterminés par les paramètres climatiques ou par les pratiques agricoles (MUELLER *et al.*, 2013). Une telle « cartographie » des gains potentiels peut contribuer à adapter les politiques publiques et les actions à entreprendre dans chaque région ;
- les contradictions et les compromis entre ces différentes cibles. Par exemple, dans un récent travail, CUI *et al.* (2013) montrent qu'il est possible en adoptant de nouvelles pratiques de réduire la contribution par unité d'azote apportée aux émissions de gaz à effet de serre tout en contribuant significativement à l'augmentation des rendements.

Le nexus « Sécurité alimentaire – Actions pour le climat – Dégradation des terres » (ODD 2 – 13 – 15)

Dans son cinquième rapport (AR5), le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat conclut sans équivoque au réchauffement de la planète depuis 1950. L'accord de Paris adopté lors de la COP 21 (convention UNFCCC), entré en vigueur le

4 novembre 2016, fixe comme cible de contenir l'augmentation de la température en dessous de + 2 °C par rapport au niveau pré-industriel, ce qui nécessite une réduction massive des émissions de gaz à effet de serre. L'agriculture occupe une position particulière : à la fois de contributrice aux changements climatiques, mais aussi de victime de leurs effets. En effet, l'agriculture mondiale (culture et élevage) contribue à près de 14 % des émissions globales de GES. Ce secteur d'activité est le plus grand contributeur à l'émission des GES hors CO₂ (il est responsable de près de 70 % des émissions totales de GES hors CO₂).

Il s'agit alors d'adopter des pratiques et de mettre en œuvre des techniques compatibles avec la cible 12.3 de l'ODD 12 « Production et consommation durables ». Il est important de noter que, malgré les incertitudes, de nombreuses études attestent d'une baisse plausible de la productivité des cultures de céréales dans le futur sous l'effet du réchauffement climatique. Cette baisse des rendements serait particulièrement marquée dans l'ouest du Sahel, où se combinent les effets d'une baisse des pluies et d'une hausse des températures à l'horizon 2050 (SULTAN et GAETANI, 2016). L'agriculture doit à la fois réduire ses émissions mais aussi s'adapter aux changements climatiques engendrés par celles-ci et permettre aux populations les plus vulnérables de consolider leur capacité de s'adapter (cible 2.4 de l'ODD 2). On estime cependant que les capacités d'adaptation¹ seront inopérantes si l'augmentation de la température moyenne annuelle est de plus de 3 °C. Face à ces contraintes environnementales, des solutions ont été mises en œuvre pour s'y adapter au mieux. Celles-ci concernent à la fois la gestion des ressources naturelles comme l'eau et les sols, la valorisation de la diversité des variétés des principales cultures mais aussi de la diversité des micro-organismes des sols. Ces solutions sont aussi le fait des agriculteurs, qui ont par exemple sélectionné des variétés de mil à floraison précoce en mobilisant parmi les variétés traditionnelles celles les mieux adaptées à la réduction de la saison des pluies. Le maintien des ressources génétiques et leur accessibilité pour les agriculteurs, cible 2.5 de l'ODD 2, sont des enjeux majeurs.

¹ L'adaptation se définit par l'ensemble des processus qui permettent l'ajustement fonctionnel aux contraintes actuelles ou futures de l'environnement.

Ces quelques exemples montrent que les cibles de l'ODD 2 « Faim zéro » sont indissociables des « Actions pour le climat » (ODD 13). L'accord de Paris scelle en quelque sorte cette interaction dans la mesure où, pour la première fois, l'enjeu universel de la sécurité alimentaire est reconnu dans les négociations climatiques. Plus encore, l'agriculture est mentionnée dans plus de 90 % des « Contributions déterminées au niveau national » (CDN) pour ses impacts sur l'atténuation et/ou l'adaptation, avec, pour tous les pays d'Afrique de l'Ouest, un accent mis sur la nécessaire adaptation de l'agriculture face aux changements climatiques (FAO, 2016). Dans le prolongement de l'accord de Paris, le plan d'action de Marrakech mentionne l'agriculture et le rôle des sols dans la séquestration du carbone comme des solutions pour la sécurité alimentaire et le climat. Le programme intitulé « 4 % : des sols pour la sécurité alimentaire et le climat » (<http://4p1000.org/>) mise sur la capacité des sols à réguler le climat en stockant du carbone atmosphérique sous la forme de composés organiques (cf. encadré 1 chap. 19, cet ouvrage). Augmenter le stock de carbone des sols est également l'un des enjeux de la Convention de lutte contre la désertification (UNCCD). La dégradation des terres est définie comme un changement dans l'état de santé du sol qui entraîne une diminution de la capacité de l'écosystème à fournir des biens et services pour ses bénéficiaires. Les sols dégradés sont dans un état de santé tel qu'ils ne fournissent pas les biens et services habituels. Ils ont perdu leur capacité à faire face aux perturbations et aux stress environnementaux. Quarante pour cent de la superficie de la planète sont concernés. Environ 100 pays sont affectés par ce phénomène en Afrique, Asie, Amérique, Europe méditerranéenne, Australie et dans les îles du Pacifique. Au moins 2 milliards de personnes sont concernées par la désertification, soit le tiers de l'humanité. On estime à environ 64 milliards de US\$/an le coût de cette dégradation (<http://www2.unccd.int/>).

La science doit investir les interactions entre « Sécurité alimentaire – Actions pour le climat – Dégradation des terres » (ODD 2 – 13 – 15). Il subsiste de nombreuses zones d'ombre, correspondant à autant de « fronts de science ». On connaît par exemple assez mal les impacts de l'augmentation de la pression partielle en CO₂ sur la qualité nutritionnelle des aliments (cible 2.2) (MYERS *et al.*,

2014). Les communautés scientifiques sont invitées à se mobiliser pour décortiquer, tout au long de la chaîne de production et de consommation, les processus, leurs déterminants et leurs interactions afin d'alimenter la décision politique et de contribuer au mieux à l'atteinte conjointe des trois ODD 2, 13 et 15 (PHALKEY *et al.*, 2015).

Changer de vision : d'un problème à un levier d'action

L'ODD 2 et les cibles qui lui sont attachées traduisent le fait que l'agriculture peut contribuer à cet ODD. Mais, compte tenu de ce qui précède, ce secteur permet d'agir pour l'atteinte de l'ensemble des ODD, et non uniquement de l'ODD 2. Une telle posture tranche avec la perception, commune au cours des dernières décennies, visant à considérer l'agriculture comme source des principaux problèmes de la planète : déforestation, dégradation des terres, érosion de la biodiversité, raréfaction des ressources en eau, changement climatique, pollutions. S'il est vrai que l'augmentation du disponible alimentaire et les moyens mis en œuvre pour cela – en considérant les ressources comme illimitées, en ne tenant pas compte des conditions et coûts de leur renouvellement et en visant une production d'aliments à prix faible – se sont traduits par des empreintes environnementales et sociales insoutenables, ce secteur, pour les raisons mêmes qui en ont fait un problème, représente aujourd'hui un levier d'action essentiel. Pour autant que cela se fasse en cohérence avec une transformation des systèmes alimentaires qui contribue au développement durable, pour autant que production et consommation puissent évoluer de concert, pour autant que les modifications ne se limitent pas à des solutions ponctuelles ou à des arguments commerciaux de type *green washing*, le secteur agricole peut effectivement constituer une partie de la solution.

L'enjeu n'est pas ici de militer pour la croissance de ce secteur, mais plutôt d'affirmer son rôle et son potentiel de transformation du nexus « Sécurité alimentaire – Pauvreté – Santé – Environnement », et plus largement pour la santé de la planète, de

l'humanité et pour la stabilité politique. Il y a quatre raisons à cela : (1) l'agriculture interagit avec l'ensemble des autres secteurs, en termes de dépendance et d'impact ; (2) en raison de la manière dont elle marque l'usage des terres, l'agriculture est centrale pour les questions environnementales et climatiques ; (3) l'agriculture est le premier employeur mondial (SOURISSEAU, 2015) et fournit à des centaines de millions de familles, souvent pauvres, emplois, revenus et moyens de subsistance leur permettant d'échapper à la précarité... ou au contraire d'y demeurer ; (4) des millions de décisions sont prises chaque jour dans ce secteur, qui impactent le futur de la planète. Cette situation centrale de l'agriculture en fait un levier extraordinaire dans une perspective de développement durable.

Une révolution des systèmes alimentaires pour atteindre les ODD ?

Agir sur et *via* l'agriculture ne suffira pas. Une révolution des systèmes alimentaires est nécessaire et contribuera à l'atteinte des ODD. Elle suppose pour cela de s'adosser à cinq transitions majeures, tout en les renforçant. La première de ces transitions concerne les manières de produire et la promotion d'une agriculture assurant une gestion durable des écosystèmes agricoles et forestiers et de la biodiversité, en lien direct avec les ODD 12 et 15. L'agro-écologie, en application de l'intensification écologique, doit pour cela viser des trajectoires de transition spécifique de chaque contexte (CIRAD, 2015) en : (1) comprenant les mécanismes pour amplifier les régulations biologiques et écologiques et augmenter l'efficacité d'utilisation des ressources dans les agrosystèmes ; (2) concevant et évaluant de façon multicritères et multi-échelles les performances des systèmes de production ; (3) en étudiant et accompagnant les systèmes d'innovation.

La deuxième transition concerne la capacité des territoires ruraux à garantir la stabilité et la sécurité, tout comme le bien-être, la sécurité alimentaire et la santé de leurs populations. La capacité de l'agriculture à réduire la pauvreté et les inégalités et à assurer

la sécurité alimentaire est, plus que jamais, un enjeu de première importance. Il ne pourra en outre y avoir de transition urbaine sans des campagnes prospères et stables.

La troisième transition porte sur la consommation alimentaire. Ce qu'il faudra produire demain dépendra essentiellement de ce qui sera consommé, gaspillé, jeté ou recyclé. L'accompagnement d'une telle transition est central pour atteindre les ODD. De même, elle est essentielle pour la santé. Les systèmes alimentaires se révèlent être de fantastiques espaces d'innovation, impactant en retour l'ensemble des enjeux du développement durable.

Essentielle dans le cadre des ODD, centrale pour l'accord de Paris dont elle est l'objet, la transition climatique est la quatrième. Comme nous l'avons vu à l'aide des exemples ci-dessus, le lien entre systèmes alimentaires et climat (SMITH, 2013 ; CAMPBELL, 2014), par ce qu'il porte de conséquences en termes de sécurité alimentaire, de bien-être des populations et de santé de l'environnement, est au cœur des ODD.

La transition énergétique est la cinquième. Elle interroge le secteur agricole et sa capacité à gérer durablement la consommation énergétique, à contribuer à une décarbonisation de l'économie, à améliorer l'efficacité de l'usage et de la valorisation de la biomasse, à générer des processus vertueux de recyclage des résidus.

En conclusion, orchestrer les transformations

Tant agricoles qu'alimentaires, les spécificités d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre sont considérables, et ce n'est pas d'une révolution, mais de révolutions plurielles dont nous avons besoin. Contrairement à la révolution verte qui s'est mise en place grâce à un modèle technique et politique de rupture et à vocation universelle, les mutations dont il est question ici concernent l'ensemble des systèmes alimentaires, et non le seul secteur agricole, et doivent suivre différentes voies. L'affirmation de cette pluralité de même que les incertitudes concernant les voies à suivre en chaque lieu modifient très certainement le statut et l'usage de la production scientifique et le recours à différentes formes de

connaissances. Elles font de cette révolution un processus exigeant en apprentissages et en dispositifs de coordination (CARON *et al.*, 2014).

Si l'on attend de ces révolutions qu'elles produisent un effet global à la hauteur de ce qu'avait généré la révolution verte en son temps, le changement ne peut s'entreprendre uniquement au niveau local. Il doit résulter d'interactions entre différents niveaux d'intervention qui le rendent possible et effectif : apprentissage technique local, circuits de commercialisation locaux, réglementations foncière et fiscale nationales, risques environnementaux et sanitaires globaux, etc. Il convient ainsi d'identifier l'ensemble des actions qui à différentes échelles sont requises pour impacter à large échelle, pour mieux les concevoir, les accompagner et les évaluer. Il convient aussi de mettre en œuvre à l'échelle globale un cadre constitué de mécanismes internationaux qui permettent de stimuler les initiatives nationales et locales, de les mettre en cohérence, de traiter les arbitrages et compromis à opérer. De faire en sorte que, malgré l'absence de ministères de la Sécurité alimentaire et nutritionnelle, les défis justifiant l'ODD 2 ne demeurent pas un fléau.

Références bibliographiques

ALLAN C., XIA J., PAHL-WOSTL C., 2013 – Climate change and water security; challenges for adaptative water management. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5 : 617-624.

CAMPBELL B., 2014 – Climate change: Call for UN to act on food security. *Nature*, 509 : 288. doi:10.1038/509288c

CARON P., BIÉNABE E., HAINZELIN E., 2014 – Making transition towards ecological intensification of agriculture a reality: The gaps in and the role of scientific knowledge. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 8 : 44-52. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2014.08.004>

CIRAD, 2015 – *L'agro-écologie pour les agricultures tropicales et méditerranéennes. Le positionnement des recherches du Cirad*. Note de positionnement, Cirad, 8 p.

CUI Z., YUE S., WANG G., MENG Q., WU L., YNAG Z., LI S., ZHANG F., CHEN X., 2013 – Closing the yield gap could reduce projected greenhouse

gas emissions: a case study of maize production in China. *Global Change Biology*, 19 : 2467-2477.

FAO, 2016 – *The agriculture sectors in the Intended Nationally Determined Contributions*. Environment and Natural Resources Management Working Paper, 61, Rome, FAO.

MUELLER N. D., GERBER J. S., JOHNSTON M., RAY D. K., RAMANKUTTY N., FOLEY J. A., 2013 – Closing yield gaps through nutrient and water management. *Nature*, 490 : 255-257.

MYERS *et al.*, 2014 – Increasing CO₂ threatens human nutrition. *Nature*, 510 : 139-142.

PHALKEY *et al.*, 2015 – *Systematic review of current efforts to quantify the impact of climate change on undernutrition*. PNAS, July 2015.

RINGLER C., BHADURI A., LAWFORD R., 2013 – The nexus across water, energy, land and food (WELF): potential for improved resource use efficiency. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5 : 617-624.

SMITH P., 2013 – Delivering food security without increasing pressure on land. *Global Food Security*, 2(1) : 18-23. DOI: 10.2016/j.gfs.2012.11.008

SOURISSEAU J.-M. (ed.), 2015 – *Family farming and the Worlds to come*. Dordrecht, Springer/Quae, 371 p. <http://dx.doi.org/10.1007/978-94-017-9358-2>

SULTAN B., GAETANI M., 2016 – Agriculture in West Africa in the Twenty-First Century: Climate change and impacts scenarios, and potential for adaptation. *Frontiers in Plants Science*, 7 : 1-20.

VAN ITTERSUM M. K., GASSMAN K. G., GRASSINI P., WOLF J., TITTONELL P., HOCHMAN Z., 2013 – Yield gap analysis with local to global relevance – A review. *Fiel Crops Research*, 143 : 4-17.

Mise en œuvre des ODD : que font les pays ?

Une revue des rapports
volontaires présentés
au Forum politique
de haut niveau

Laura BRIMONT

Damien DEMAILLY

Julie VAILLÉ

En septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait 17 Objectifs de développement durable (ODD), déclinés en 169 cibles et 230 indicateurs de suivi, couvrant des enjeux aussi variés que la lutte contre la pauvreté, l'éducation, la santé, la protection de l'environnement ou la coopération internationale. Ces ODD sont au cœur de l'Agenda 2030, feuille de route du développement de l'ensemble des États pour les quinze prochaines années. Un an après l'adoption de l'Agenda 2030, quel état des lieux peut-on faire de la mise en politique des ODD ?

Le premier exercice de revue nationale volontaire conduit par 22 pays lors du Forum politique de haut niveau (FPHN) de 2016 fournit des éléments de réponse à cette question¹. Les revues

¹ Ce forum est une plateforme de suivi et d'échange d'expériences entre les États dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Il est organisé chaque année par le Conseil économique et social des Nations unies (Ecosoc).

Tableau 1

Comparaison des critères utilisés dans ce chapitre avec ceux des Nations unies et du SDSN (*Sustainable Development Solutions Network*).

Critères utilisés dans ce chapitre	Nations unies (2016 b)	SDSN (2015)
Soutien politique apporté au processus	Priorités nationales pour le développement durable et liens avec les ODD	
Construction d'un cadre institutionnel assurant la cohérence des politiques	Intégration des trois dimensions	Arrangements institutionnels
Analyse des lacunes et des progrès à accomplir	Progrès accomplis sur les Objectifs et les cibles	Bilan et identification des priorités de mise en œuvre
Cohérence et alignement des stratégies nationales avec les ODD	Incorporation des ODD dans les cadres nationaux	Développement des stratégies ODD
Implication de la société civile et des citoyens	Méthodologie et processus de préparation du rapport Appropriation des ODD	
Organisation du partage des responsabilités avec les acteurs publics	Mécanismes institutionnels Moyens de mise en œuvre Prochaines étapes	

nationales volontaires sont une des trois composantes du suivi de l'Agenda 2030, les deux autres étant les revues thématiques et transversales regroupant plusieurs ODD et les revues statistiques. Les revues volontaires s'inspirent du mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et du processus d'examen périodique universel dans le domaine des droits de l'Homme (NATIONS UNIES, 2016 a). L'objectif est de favoriser le partage d'expériences entre les pays, de renforcer les processus politiques et institutionnels de mise en œuvre de l'Agenda et de mobiliser les différentes parties prenantes, que le gouvernement est encouragé à impliquer au cours de l'élaboration du rapport.

Nous avons comparé les rapports² des 22 pays volontaires afin de dresser un état des lieux des premiers efforts de réalisation de l'Agenda 2030. Cette comparaison est basée sur six critères

² Les rapports sont disponibles au lien suivant : <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/inputs>

(tabl. 1), inspirés des lignes directrices fournies par les Nations unies et le SDSN (*Sustainable Development Solutions Network*)³ (SDSN, 2015 ; NATIONS UNIES, 2016 b). Dans la mesure où les informations fournies dans ces rapports ne sont pas vérifiées par des tiers, cette analyse doit être considérée comme une première exploration des moyens déclarés comme mis en œuvre pour atteindre les ODD. Elle mériterait d'être approfondie au niveau de chaque pays.

Faire de l'Agenda 2030 une priorité politique

Le niveau de responsabilité des représentants nationaux envoyés au FPHN est un marqueur du soutien politique. Sur les 22 pays ayant présenté leur rapport d'avancement, dix étaient représentés par une ministre, celle de l'environnement en France par exemple. La Norvège l'était par son Premier ministre et le Venezuela par le Vice-Président.

L'importance politique accordée aux ODD s'exprime également à travers les dispositifs de pilotage et de coordination : dans onze pays, les ODD sont sous la responsabilité directe du Premier ministre ou du Président (tabl. 2), ce qui permet potentiellement d'aligner les différentes politiques sectorielles sur les ODD. Dans les autres cas, la responsabilité revient à un ministère particulier, rendant plus délicate la capacité à faire jouer aux ODD un rôle intégratif. La situation est parfois ambiguë : en France par exemple, la Commissaire générale au développement durable en charge des ODD est rattachée au ministère de l'Environnement tout en étant déléguée interministérielle au développement durable sous la responsabilité du Premier ministre, ce qui légitime son intervention pour coordonner les ministères.

³ Réseau lancé en 2012 sur l'initiative du précédent Secrétaire général des Nations unies qui vise à mobiliser la recherche scientifique et l'expertise technique sur les enjeux de la mise en œuvre du développement durable, et en particulier des ODD.

Tableau 2

Entité de coordination de la mise en œuvre des ODD selon les pays.

Niveau de coordination	Premier Ministre ou présidence	Ministériel	Incertain
Pays	Allemagne, Colombie, Corée du Sud, Estonie, Finlande, Géorgie, Madagascar, Mexique, Norvège, Philippines, Sierra Leone, France	Égypte, Monténégro, Maroc, Suisse, France	Chine, Ouganda, Îles Samoa, Togo, Turquie, Venezuela

Construire un cadre institutionnel permettant d'assurer la cohérence des politiques

L'ambition de l'Agenda 2030 est d'assurer la cohérence des politiques publiques, à la fois au sein d'un même pays – il faut éviter qu'une politique sectorielle ait des retombées négatives sur d'autres secteurs –, mais aussi entre les pays : les gouvernements doivent prendre garde à ce que leurs politiques intérieures comme extérieures n'entravent pas la réalisation des ODD dans les autres pays.

Confrontés à ces défis, la moitié des pays ont choisi de confier la responsabilité des ODD au niveau du Premier ministre ou de la présidence (cf. tabl. 2). Seuls quatre pays ont opté pour une coordination au niveau d'un ministère, au risque de cloisonner la mise en œuvre de l'Agenda. Certains pays ont mis en place des processus institutionnels facilitant la coordination interministérielle. Ainsi en Norvège, outre le fait que les ODD soient pilotés par le Premier ministre, chaque ministre en charge d'un ODD doit coordonner son action avec les autres ministères concernés par cet ODD.

Évaluer les progrès réalisés et ceux à accomplir

Que signifie concrètement l'ambition des ODD en termes d'effort à fournir pour chaque pays ? Une analyse des lacunes et des progrès

à accomplir identifie dans quelle mesure les ODD renouvellent les ambitions nationales, en fournissant des objectifs chiffrés auparavant inexistantes ou en fixant des cibles plus ambitieuses, mais surtout évalue l'état d'avancement du pays par rapport à chaque cible (HEGE *et al.*, 2016).

Globalement, les pays sont peu avancés dans la réalisation de ces analyses. Certes, 17 des 22 pays⁴ ont initié le processus, en répertoriant les politiques sectorielles qui répondaient aux différents ODD, plus rarement en identifiant les objectifs chiffrés déjà existants. La France par exemple a fait un travail d'inventaire des politiques sectorielles pour chaque ODD sans identifier dans quelle mesure les ODD renouvellent leurs ambitions. Le Monténégro va un peu plus loin, puisqu'il a évalué que 60 % des cibles des ODD sont déjà couvertes par des cibles nationales.

En revanche, la plupart des rapports sont muets sur l'état d'avancement des pays face aux ODD et les progrès à réaliser, à l'exception de l'Estonie, la Norvège, la Finlande, qui annoncent un travail de priorités, encore peu explicite ou peu justifié, de la Sierra Leone, qui fournit un état d'avancement chiffré sur les indicateurs disponibles et fixe même des cibles intermédiaires à atteindre⁵.

En ce qui concerne le suivi régulier des progrès, les pays sont peu diserts sur ce qu'ils mettent en place, mis à part les rapports périodiques réalisés par les services statistiques. Dans nombre de cas, ce sont les structures en charge de la mise en œuvre des ODD qui effectueront ce suivi, sans plus de précisions sur la manière dont ce suivi sera organisé, et en particulier sur le rôle de la société civile et son appropriation de façon régulière de ces analyses des lacunes pour assurer la redevabilité des gouvernements vis-à-vis de leurs engagements.

⁴ Ceux qui ne font pas référence à un exercice de ce type sont la Chine, l'Allemagne, la Géorgie, les Philippines et l'Ouganda. Les rapports d'avancement sont généralement flous sur cette question et emploient des termes vagues et mal définis, ce qui complique la comparaison entre les pays.

⁵ En plus de ce travail sur les Objectifs, huit gouvernements ont entrepris de quantifier la disponibilité des indicateurs des ODD pour leur propre pays. Cette disponibilité est très variable suivant les pays : si la France ou le Maroc affirment pouvoir renseigner environ la moitié des 230 indicateurs, l'Estonie ne peut pour le moment en renseigner que 14 %. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les pays en développement (PED) ne sont pas nécessairement les plus mal lotis : l'Ouganda peut ainsi renseigner 35 % des indicateurs, contre 31 % pour la Corée ou 26 % pour le Monténégro.

Intégrer les ODD dans les stratégies publiques

L'Agenda 2030 encourage les États à « mettre à profit les instruments de planification existants, tels que les stratégies de développement national et de développement durable, selon le cas » (NATIONS UNIES, 2015). De fait, tous les pays proposent d'intégrer les ODD dans des stratégies existantes plutôt que d'en créer une nouvelle, mis à part la France dont le rapport n'identifie pas d'option d'intégration (tabl. 3).

Si la Norvège envisage d'actualiser ses stratégies sectorielles – comme le plan d'Action pour la biodiversité ou la stratégie du gouvernement pour les enfants vivant en situation de pauvreté – au regard des ODD, les autres pays industrialisés envisagent d'utiliser leurs Stratégies nationales de développement durable (SNDD). Les pays en développement utilisent majoritairement leurs plans nationaux de développement ou leurs stratégies de croissance, bien que cinq d'entre eux envisagent de passer par les SNDD. La pertinence de l'une ou l'autre de ces options – qui ne s'excluent pas mutuellement⁶ – dépend de leur capacité à influencer les politiques publiques et les grands investissements, capacité qui semble plus prometteuse dans le cas des stratégies de développement générales que dans le cas des SNDD, qui ont eu historiquement un poids assez faible (voir par exemple SÉBASTIEN et BAULER, 2013, pour le cas de l'Union européenne).

Certains pays comme la Géorgie se saisissent de l'opportunité d'un renouvellement de leur(s) stratégie(s) pour réfléchir à y intégrer les ODD ; d'autres sont beaucoup plus proactifs : le Monténégro a ainsi ajusté le calendrier d'évaluation de sa SNDD sur le calendrier des négociations internationales sur les ODD.

⁶ L'Ouganda envisage d'intégrer les ODD dans sa SNDD mais également son plan national de développement. De plus, plusieurs pays outre la Norvège pointent aussi la nécessité de travailler à l'intégration des ODD dans les politiques sectorielles.

Tableau 3

Documents stratégiques utilisés pour intégrer les ODD.

	Pays industrialisés	Pays en de développement
Stratégie nationale de développement durable	Estonie, Finlande, Allemagne, Monténégro, Corée, Suisse	Égypte, Maroc, îles Samoa, Togo et Ouganda
Plan de développement/ croissance	X	Ouganda, Chine, Colombie, Madagascar, Mexique, Philippines, Sierra Leone, Turquie, Venezuela, Géorgie
Stratégies sectorielles	Norvège, Suisse	Géorgie, Philippines, Turquie
Non précisé	France	

Organiser le partage des responsabilités avec les autres acteurs publics

En tant qu'organes législatifs et de contrôle de l'action du gouvernement, les Parlements ont un rôle important dans la mise en œuvre des ODD. Leur implication est néanmoins variable suivant les pays : dans certains cas (Togo, Sierra Leone, Égypte), ils sont consultés ponctuellement lors des rédactions ou des votes de stratégies. Dans d'autres cas, ils prennent une part active aux réflexions sur la gouvernance et le suivi de la mise en œuvre de l'Agenda, comme par exemple en Finlande. En Allemagne, au Mexique ou aux Philippines, des commissions parlementaires existantes sont chargées de ce suivi.

Au-delà de la consultation, le rôle des Parlements dépend fortement du mécanisme dans lequel les ODD interviennent. Ainsi, l'effet de levier peut être potentiellement très important si les ODD structurent l'élaboration et les débats autour du vote du budget (DEMAILLY *et al.*, 2015), comme en Norvège, où chaque ministre responsable d'un ODD doit établir un rapport de suivi des cibles rattachées à l'ODD dans sa proposition de budget. Ces rapports sont ensuite compilés par le ministre des Finances dans la proposition de budget annuel qui est soumise au Parlement⁷.

⁷ Outre la Norvège, huit autres pays envisagent d'associer plus étroitement le suivi des ODD avec la procédure de vote budgétaire : l'Égypte, la Finlande,

Le partage des responsabilités entre les différents échelons politiques (international, national, infranational) est un enjeu auquel quelques pays ont tenté de répondre, à l'instar du gouvernement colombien qui a identifié les échelons pertinents (État, régions, municipalités) pour chaque cible et précisé celles qui requièrent des engagements du secteur privé.

Impliquer la société civile et les citoyens

Mis à part la Chine et les îles Samoa, tous les rapports mentionnent des actions pour impliquer la société civile. Cette implication s'effectue néanmoins selon des formes et des degrés divers.

Un premier niveau de participation consiste à consulter la société civile de manière ponctuelle pour la préparation des rapports volontaires nationaux (cas du Togo, du Maroc, ou encore de la Turquie). D'autres pays impliquent la société civile de manière plus pérenne. En Sierra Leone par exemple, le comité de pilotage des ODD comprend des représentants des associations ou des entreprises. L'Allemagne a même octroyé une partie de son temps de parole au FPHN à des associations et entreprises, se soumettant ainsi devant ses pairs à la pression de sa propre société civile.

Enfin, un troisième et dernier niveau de participation consiste à mettre en place des plateformes d'action commune, comme au Mexique où le gouvernement a mis en place une plateforme sur les ODD qui rassemble 80 entreprises (*Sustainability Alliance*).

La question de la communication sur les ODD auprès du grand public apparaît dans seulement neuf rapports. En Sierra Leone, l'une des premières actions entreprises par le gouvernement a été de préparer un document de présentation simplifié des ODD, afin de sensibiliser les parties prenantes et le grand public.

Madagascar, le Mexique, Monténégro, Philippines, Sierra Leone et Ouganda. En France, la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015, dite Loi Eva Sas du nom de la députée qui l'a portée, demande au gouvernement de soumettre à chaque exercice budgétaire annuel un rapport concernant 10 indicateurs de richesse, différents de ceux proposés par les ODD mais assez alignés néanmoins, et qui pourraient d'ailleurs être harmonisés.

Les Philippines et le Mexique ont ou vont créer un site internet pour le suivi des indicateurs. Enfin, la Norvège envisage d'inclure les ODD dans les programmes scolaires.

Conclusion

Le premier exercice de revue nationale volontaire au FPHN de 2016 a permis de dresser un premier état des lieux des efforts que font les gouvernements pour mettre en œuvre l'Agenda 2030. Certains résultats sont encourageants. Ainsi, dans de nombreux pays, les ODD bénéficient d'un soutien politique de haut niveau, jusqu'au Premier ministre, et l'effort pour assurer une mise en œuvre cohérente des ODD entre ministères est réel.

Si les pays mentionnent souvent dans leurs rapports l'importance d'impliquer les collectivités locales ou les parlements nationaux – notamment par l'intermédiaire du vote budgétaire –, ils sont peu disert sur les modalités de cette implication, ou de celle des citoyens. Comme en Allemagne ou au Mexique, les pays peuvent donner une place importante aux associations, aux syndicats ou aux entreprises dans le suivi des ODD, dans l'élaboration des décisions publiques. Ils comptent aussi sur l'engagement de ces acteurs « sur le terrain », en tant qu'acteurs du changement.

De plus, les pays sont encore peu avancés dans l'utilisation des indicateurs et des cibles des ODD pour évaluer les progrès à accomplir, définir des priorités d'action publique ou suivre dans le temps les progrès réalisés. Les analyses des lacunes se limitent généralement à des inventaires de politiques sectorielles et/ou d'indicateurs, sans réflexion prospective sur le scénario tendanciel et la trajectoire de transformation.

Ce premier cycle de revue nationale volontaire doit être considéré comme un exercice d'apprentissage des mécanismes institutionnels de suivi de l'Agenda 2030. Moins d'un an après l'entrée en vigueur des ODD, l'enjeu n'était en effet pas tant de dresser un bilan d'avancement définitif, même si cet état des lieux montre que des mécanismes institutionnels intéressants ont été mis en œuvre dans certains pays, que de construire les bases du processus d'échange de bonnes pratiques. De ce point de vue, des progrès

restent encore à faire en termes de formalisation des rapports d'avancement, qui restent très disparates en termes de format : les rapports vont de 4 à 285 pages, ils ne sont pas tous traduits en anglais et tous les pays n'ont pas fait l'effort de produire un résumé. La deuxième édition des revues nationales volontaires lors du FPHN de 2017 sera donc l'occasion de vérifier que les gouvernements ont progressé sur ce point, défi d'autant plus grand que ce n'est plus 22 mais 40 pays qui se prêteront à l'exercice.

Références bibliographiques

DEMAILLY D., CHANCEL L., LEWERTOSKI-BLANCHE L., BRIMONT L., 2015 – Les nouveaux indicateurs de richesse dans la gouvernance européenne. *Working Papers*, 17/15, Iddri, Paris, France, 16 p.

HEGE E., VAILLÉ J., DEMAILLY D., BRIMONT L., 2016 – La France passera-t-elle le test des Objectifs du développement durable (ODD) ? Une évaluation des nouveautés et des défis des ODD pour la France. *Study 02/17*, Iddri, Paris, France, 48 p.

NATIONS UNIES, 2015 – *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*. Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, A/RES/70/1, § 78, New York, 38 p.

NATIONS UNIES, 2016 a – *Jalons essentiels sur la voie d'un suivi et d'un examen cohérents, efficaces et inclusifs au niveau mondial*. Rapport du Secrétaire général A/70/684, Assemblée générale, New York, 32 p.

NATIONS UNIES, 2016 b – *Critical milestones towards coherent, efficient and inclusive follow-up and review at the global level*. Report of the Secretary-General, A/70/684, General Assembly, New York, 27 p.

SDSN, 2015 – *Getting Started with the Sustainable Development Goals. A Guide for Stakeholders*. Sustainable Development Solutions Network, 38 p.

SÉBASTIEN L., BAULER T., 2013 – Use and influence of composite indicators for sustainable development at the EU-level. *Ecological Indicators*, 35 : 3-12.

Chapitre 30

Trois propos sur le financement de la recherche pour le développement

Matthieu BOUSSICHAS

Patrick GUILLAUMONT

Les auteurs remercient Vincent Nossek, assistant de recherche à la Ferdi, pour son aide et sa relecture du chapitre.

Introduction : la recherche dans l'Agenda 2030

Absent des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), le thème de la recherche pour le développement n'est mentionné que dans quatre Objectifs de développement durable (ODD) : ODD 2 (recherche agricole), ODD 3 (recherche médicale), ODD 9 (recherche-développement dans l'industrie) et ODD 14 (recherche sur la biodiversité marine). Le caractère transversal de la recherche en fait malgré tout un fondement de l'Agenda 2030.

Les cibles associées à ces ODD appellent les pays à soutenir financièrement certains types de recherches. Elles reprennent, parfois mot pour mot, le langage de « l'Agenda d'Action d'Addis-Abeba » (AAAA) adopté par les Nations unies en juillet 2015. Quatre paragraphes sur les 134 du AAAA sont consacrés au financement de la recherche pour le développement.

Rappelons en premier lieu ce que représentent les dépenses de recherche dans le monde.

Le financement de la recherche est quasi exclusivement le fait des pays occidentaux et émergents. Selon les données de l'Unesco sur la recherche¹, le total des dépenses mondiales affectées à des activités de recherche s'est élevé à près de 1 500 M⁹ \$² en 2013 (dernières données disponibles). Ce montant important, comparable au PIB du Canada, ne représente cependant que 1,7 % du PIB mondial (tabl. 1). Les États-Unis et la Chine sont les pays où les dépenses en recherche sont les plus importantes (respectivement 394 et 313 M⁹ \$), loin devant le Japon (131 M⁹ \$), l'Allemagne (86 M⁹ \$), la Corée du Sud (69 M⁹ \$) et la France (46 M⁹ \$). L'effort le plus important exprimé en pourcentage du PIB est fourni par la Corée du Sud (4,3 % du PIB) et le Japon (3,6 %), tandis que, si on le rapporte au nombre d'habitants, Singapour (1 526 \$) et la Corée du Sud (1 378 \$) arrivent en tête. Sans surprise, les dépenses de recherche proviennent essentiellement des pays occidentaux et de la zone Asie de l'Est/Pacifique : tandis que 900 \$ sont dépensés par habitant pour la recherche dans les pays occidentaux, seulement 34 \$ le sont en Asie du Sud et de l'Ouest, 21 \$ en Asie centrale et 12 \$ en Afrique subsaharienne.

La recherche est majoritairement privée. Les entreprises effectuent, selon les pays, entre la moitié et les trois quarts des dépenses, contre un tiers en moyenne pour la recherche financée par l'État (hors enseignement supérieur). Parmi les vingt premiers pays financeurs de la recherche, seuls la Russie et le Mexique ont une recherche publique supérieure à celle des entreprises.

Les sciences de l'ingénierie et technologiques sont, de loin, le secteur privilégié (plus de 50 % de la recherche de la plupart des pays renseignés). Viennent généralement ensuite les sciences exactes et naturelles (10 à 20 % selon les pays), puis les sciences médicales et sanitaires, les sciences agricoles, les sciences sociales et enfin les sciences humaines.

¹ Dépenses totales intra-muros affectées à des travaux de recherche-développement exécutés sur le territoire national pendant une année donnée.

² M⁹ \$: milliards de dollars US PPA (parité de pouvoir d'achat), prix constants de 2005 (source : Unesco).

Les financements privilégient souvent la recherche expérimentale, devant la recherche appliquée, et loin devant la recherche fondamentale. La part de cette dernière est souvent plus élevée lorsque la part de l'État est plus importante (notamment au Mexique, en Espagne, en France et aux Pays-Bas).

Ce panorama général sur le financement de la recherche mondiale interroge d'abord sur la manière dont les pays pauvres peuvent bénéficier d'activités de recherche qu'ils n'ont pas les moyens de financer. Une première partie discute de la façon dont le financement de la recherche pour le développement (RPD) se situe dans l'aide publique au développement (APD) et examine comment la recherche, à travers son financement, peut servir à atteindre les ODD.

Les auteurs procèdent dans une deuxième partie à une courte étude de cas sur le financement de la recherche pour le développement en tant que bien public mondial.

La dernière partie aborde enfin la question du financement privé de la recherche à travers le cas du financement des « think tanks », essentiels à la diffusion des connaissances.

Le financement de la recherche pour le développement dans l'APD

De nombreux moyens sont nécessaires pour atteindre les ODD. L'innovation et son adaptation à des situations particulières – qui figurent parmi ceux-ci – impliquent le financement de la recherche. Ce financement sera assuré par les acteurs économiques privés si la durabilité du développement est associée à l'émergence de marchés économiques viables. Dans la négative, les pouvoirs publics doivent pouvoir assumer une partie de ce financement. Et si, comme nous l'avons vu plus haut, dans les pays pauvres les capacités publiques à financer une recherche importante en faveur du développement durable sont faibles, l'APD apparaît comme un outil utile à cette fin.

L'aide à la recherche pour le développement reste limitée : au sein de l'APD, la recherche pour le développement de l'ensemble des

Tableau 1

Dépenses de recherche dans les 20 premiers pays et par région, et par type d'institutions.

Pays (<i>données 2014</i>)	DIRD en millions de \$ PPA (en prix constants - 2005)	DIRD en pourcentage du PIB	DIRD par habitant (en \$ PPA, prix constants - 2005)	DIRD financée par :				DIRD -					
				Entreprises (%)	État* (%)	Enseignement supérieur (%)	Institutions sans but lucratif (%)	Etranger** (%)	Recherche fondamentale (%)	DIRD - Recherche appliquée (%)	DIRD - Développement expérimental (%)	DIRD - Activités non spécifiques (%)	
1 Etats-Unis d'Amérique (<i>données 2013</i>)	393 845	2,7	1 242	61	28	3	4	4					
2 Chine	313 139	2,0	229	75	20		1	1	5	11	85		
3 Japon	130 649	3,6	1 030	77	16	6	0	0	13	21	62		5
4 Allemagne	85 859	2,9	1 065	65	29		0	5					
5 République de Corée	69 009	4,3	1 378	75	23	1	0	1	18	19	63		3
6 France	46 393	2,3	724	55	35	1	1	8	24	38	34		3
7 Royaume-Uni	39 353	1,7	612	46	29	1	5	19	16	47	37		
8 Fédération de Russie	26 354	1,2	184	27	69	1	0	2					
9 Canada	21 879	1,6	615	45	35	10	4	6					
10 Italie	20 838	1,3	349						25	48	27		
11 Espagne	15 173	1,2	328	46	41	4	1	7	23	41	36		
12 Pays-Bas	12 937	2,0	767	52	33	0	3	12	29	45	26		
13 Suède	11 243	3,2	1 159	61	28	1	3	7					
14 Turquie	10 966	1,0	141	51	26	18	3	1					
15 Israël	10 025	4,1	1 263						12	11	77		
16 Suisse (<i>données 2012</i>)	9 927	3,0	1 237	61	25	1	1	12	30	41	29		
17 Autriche	9 479	3,0	1 113	47	38		0	15	19	36	44		2
18 Belgique	9 449	2,5	842						20	39	41		
19 Mexique	8 792	0,5	70	24	74	2	1	0	24	31	45		
20 Singapour	8 405	2,2	1 526						20	33	46		

Tableau 1 (suite)

Dépenses de recherche dans les 20 premiers pays et par région, et par type d'institutions.

Régions (données 2013)			
Monde	1 477 654	1,7	206
États arabes	15 453	0,3	43
Europe centrale et orientale	58 515	1,0	146
Asie centrale	1 771	0,2	21
Asie de l'Est et Pacifique	566 072	2,1	249
Amérique latine et Caraïbes	51 828	0,7	84
Amérique du Nord et Europe occidentale	714 199	2,4	916
Asie du Sud et de l'Ouest	58 708	0,7	34
Afrique subsaharienne	11 107	0,4	12

Source : Unesco

*Le secteur de l'État comprend :

- Tous les ministères, bureaux et autres organismes qui fournissent, sans normalement les vendre, des services collectifs, autres que d'enseignement supérieur, qu'il n'est pas possible d'assurer de façon pratique et économique par d'autres moyens et qui, de surcroît, administrent les affaires publiques et appliquent la politique économique et sociale de la collectivité (les entreprises publiques sont comprises dans le secteur des entreprises).

- Les ISBL (institutions sans but lucratif) contrôlées et principalement financées par l'État, à l'exclusion de celles qui sont administrées par le secteur de l'enseignement supérieur.

** Le secteur de l'étranger comprend :

- L'ensemble des institutions et des individus se trouvant en dehors des frontières politiques d'un pays, à l'exception des véhicules, navires, avions, satellites utilisés par des institutions nationales, ainsi que des terrains d'essai acquis par ces institutions.
- L'ensemble des organisations internationales (à l'exception des entreprises), y compris leurs installations et leurs activités à l'intérieur des frontières d'un pays.

Tableau 2

**APD totale et APD dédiée à la recherche pour le développement
des 10 premiers bailleurs et des principales agences multilatérales (2015).**

	Donneurs du CAD total										APD multi					Groupes Banque Mondiale
	Canada	France	Allemagne	Japon	Pays-Bas	Norvège	Suède	Suisse	Royaume-Uni	Etats-Unis	Institutions de l'UE	FMI total	Banques de Dévpt Régionales, total	Nations Unies, total		
Total tous secteurs	105 540	6 799	15 924	11 973	4 256	3 334	4 908	2 828	11 841	27 402	50 854	1 472	7 414	5 666	13 375	
<i>dont</i> Total Recherche Education, Total	1 583	267	125	40	36	48	122	14	640	33	240	0	21	42	115	
<i>dont</i> Recherche en éducation	7 560	1 110	1 856	429	98	311	89	114	1 002	968	3 087	768	367	540	1 379	
Santé, Total	40	0	2	0	0	3	2	2	26	2	12	0	9	2	9	
<i>dont</i> Recherche médicale	5 217	357	375	315	77	138	77	99	969	1 973	6 016	481	260	858	964	
Politique en Matière de Population/Santé&Fertilité, Total	244	32	8	4	13	28	131	131	131	2	41	2	1	37	203	
Distribution d'Eau et Assainissement, Total	7 005	69	72	56	162	96	103	19	568	5 526	2 210	98	20	463	203	
Gouvernement & Société Civile, Total	4 074	63	407	820	1 165	152	26	96	204	282	2 401	621	665	61	857	
Infrastructure et Services Sociaux Divers, Total	11 223	296	1 56	1 400	388	824	514	759	346	3 307	4 501	1 998	425	399	1 620	
Transports et Entreposage, Total	1 762	27	187	149	103	42	48	60	35	446	2 514	718	394	452	901	
Communications, Total	5 230	17	505	480	3 099	8	2	11	19	235	4 988	1 653	1 461	3	1 456	
Énergie, Total	259	10	59	28	66	3	2	8	7	2	184	37	12	35	98	
Banques et Services Financiers, Total	5 093	14	519	1 799	1 538	36	117	90	15	174	3 895	871	1 134	15	1 377	
	21	0	1	0	1	3	14	0	1	1	1	1	211	2	402	
	2 940	27	52	1 674	59	28	5	15	73	823	75	2 027	211	2	402	

Tableau 2 (suite)
**APD totale et APD dédiée à la recherche pour le développement
des 10 premiers bailleurs et des principales agences multilatérales (2015).**

Agriculture, Sylviculture, Pêche, Total	4 895	169	279	610	538	167	112	80	142	647	1 394	2 813	877	368	2	1 270
dont Recherche agricole	396	22	131	33	5	36	4	16	13	86	5	146	33	20		94
dont Recherche en sylviculture	11		0	2	2	2	0	0	0	0	1	1	1			0
dont Recherche dans le domaine de la pêche	4		0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0			0
Industries Manufacturières, Extractives, Construct, Total	1 288	51	43	139	536	34	39	52	41	133	79	888	472	57	2	344
dont Recherche et développement	33	0	6	6	5	0	0	16	4	4	5	5	1			1
Politique Commerciale et Réglementations, Total	602	18	4	36	50	62	12	47	34	82	194	343	194	19	0	130
Tourisme, Total	92	2	2	1	42		0	0	4	2	1	67	10	19	1	38
Protection de l'Environnement Général, Total	3 445	14	564	593	285	36	406	100	72	502	650	1 436	264	121	143	252
dont Recherche environnementale	210	2	61	25	0	5	10	6	0	91	1	12	4	2		6
Autres Multisecteurs, Total	6 778	444	910	952	1 011	106	94	181	272	1 054	738	2 265	788	425	335	612
dont Recherche non sectorialisable	623	10	65	58	30	10	18	51	0	286	27	21	16	1		4
Aide Programme et Aide Sous-Forme de Produits, Total	2 493	51	274	142	519	45	52	70	33	112	1 024	2 541	1 064	67	18	26
Actions se Rapportant à la Dette, Total	617		198	80	39	46	17				11	779	0	107	21	535
Aide Humanitaire, Total	13 428	674	36	806	1 087	473	402	378	427	1 943	6 142	3 250	1 714	208	909	399
Frais Administratifs des Donneurs, Total	6 297	199	470	528	603	337	243	216	158	630	2 120	2 103	638	791	562	
Refugiés dans les Pays Donneurs, Total	12 276	213	363	3 019	0	1 326	463	2 397	498	385	1 378					
Non Affecté / Non Spécifié, Total	1 701	17	487	98	35	9	43	55	161	136		1 249	131	261	824	0

Source : CAD de l'OCDE

pays du CAD (Comité d'aide au développement) représentait en 2015 1,6 milliard \$ d'APD bilatérale, dont 267 millions \$ de la France, et 240 millions \$ d'APD multilatérale sur un total d'APD de respectivement 105 milliards \$, 6,8 milliards \$ et 51 milliards \$. L'APD dévolue à la recherche pour le développement représentait donc 1,5 % de l'aide bilatérale des pays du CAD, 3,9 % de l'APD française et 0,5 % de l'APD multilatérale.

L'APD pour la recherche est bilatérale à 87 %. Le Royaume-Uni fournit 40 % de cette aide bilatérale, loin devant la France (17 %) et l'Allemagne (9 %), les États-Unis ne représentant que 2 % de ce total. Royaume-Uni et France sont les pays dont la part de l'aide bilatérale consacrée à la recherche est la plus importante avec respectivement 5,4 % et 3,9 %. La moitié de l'aide multilatérale dédiée à la recherche pour le développement est fournie par la Banque mondiale, un quart par l'Union européenne et près d'un cinquième par les Nations unies.

L'APD consacrée à la recherche est concentrée sur trois secteurs : la recherche agricole (40 % de la recherche identifiable par secteur), médicale (25 %) et environnementale (23 %). La France est le premier fournisseur bilatéral d'aide à la recherche agricole, tandis que le Royaume-Uni est le premier financeur bilatéral de l'aide à la recherche médicale et à la recherche environnementale.

Il existe cependant un problème de définition de ce qu'est l'objet d'une recherche pour le développement, comme de l'APD d'ailleurs. Et l'identification de l'APD consacrée à la recherche pour le développement illustre de façon presque caricaturale la difficulté à définir le périmètre et le contenu de l'APD (BOUSSICHAS et GUILLAUMONT, 2014). Le débat actuel sur la définition d'une mesure des financements publics pour le développement (*Total Official Support for Sustainable Development*) montre également la difficulté de mesurer avec précision ce qu'est la recherche pour le développement et son financement (OCDE, 2016).

La recherche *pour* le développement n'est pas seulement la recherche *sur* le développement. Elle concerne toutes les sciences, alors que la recherche sur le développement mobilise essentiellement les sciences sociales. La difficulté rencontrée par le CAD de l'OCDE tient dans le fait que de nombreux travaux de recherche effectués dans les pays développés peuvent bénéficier indirecte-

ment aux pays en développement (PED) sans être prioritairement une recherche pour le développement.

Il existe aussi un problème de périmètre selon le lieu et les acteurs. La recherche pour le développement n'est pas non plus seulement une recherche menée dans les PED, et l'APD qui lui est consacrée est pour une large part réalisée dans les pays fournisseurs mêmes d'APD. La pratique peut s'avérer paradoxale. À titre d'exemple, à partir du cas français, un chercheur du CNRS, de l'Inra ou de l'Université travaillant sur le même sujet lié au développement qu'un chercheur de l'IRD ne verra pas son travail comptabilisé en APD, contrairement au chercheur IRD.

Dans une acception plus large que celle retenue par le CAD de l'OCDE pour mesurer l'aide à la recherche, la recherche pour le développement pourrait donc bénéficier de financements publics beaucoup plus importants que ce que montrent les chiffres de l'APD.

La recherche *pour le développement* en tant que bien public mondial : l'exemple du CGIAR

Les résultats de la recherche la plus directement utile pour le développement, comme le sont la recherche sur l'agriculture tropicale ou encore la recherche sur les vaccins, ont vocation à devenir des biens publics mondiaux. Cela a naturellement des implications pour le financement de cette recherche.

Un exemple parmi les plus marquants est fourni en la matière par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR). Le CGIAR est un organisme réunissant des centres de recherche et des bailleurs visant à coordonner les programmes de recherche agricole dans le monde pour améliorer la lutte contre la faim et réduire la pauvreté. Fondé en 1971, il regroupe aujourd'hui 64 membres, tant des institutions internationales et des pays que des fondations privées et des ONG. Il soutient une quinzaine de

centres de recherche dont la plupart sont établis dans les pays en développement. Il emploie plus de 8 500 agents et il est doté d'un budget annuel d'environ 800 millions de dollars.

En mutualisant le financement de plusieurs centres de recherche travaillant sur des domaines similaires ou complémentaires, l'objectif du CGIAR est d'optimiser les synergies entre ces centres et d'ainsi maximiser l'impact de leurs travaux. Si la concurrence entre chercheurs et entre centres constitue une incitation à la productivité et à la qualité des travaux, elle est également susceptible d'orienter les travaux vers les domaines les plus porteurs, au détriment de travaux plus risqués pour la carrière d'un chercheur ou la pérennité d'un centre, et ainsi de créer une « sous-optimalité » globale avec une répartition déséquilibrée des efforts. Il revient alors à la politique publique de créer les incitations permettant d'optimiser les orientations de la recherche.

Le CGIAR vise précisément à cela dans le domaine de la recherche agricole pour le développement en assurant la coordination des quinze centres de recherche du consortium et en facilitant la communication entre eux et avec les financeurs. Le CGIAR est doté d'un fonds fiduciaire multilatéral (*CGIAR Fund*) chargé de financer les programmes de recherche adoptés par le Conseil indépendant pour la science et les partenariats.

Les programmes font l'objet d'objectifs mesurables et d'un suivi dont dépendent leurs financements. Selon le CGIAR, « en liant les financements aux résultats, le Fonds offre aux donateurs un meilleur “rapport qualité-prix”³ et assure que les travaux de recherche se traduisent en bénéfices tangibles pour les pauvres »⁴. Une gestion basée sur les résultats constitue à coup sûr une incitation positive mais pose la question de la mesure des résultats et du financement de ce qui n'est observable qu'à longue échéance (MATHONNAT et PÉLISSIER, 2017).

Le Fonds vise à rendre les financements stables et à réduire les doublons entre les centres. Il cherche également à harmoniser les efforts des donateurs qui sont encouragés à faire transiter leurs ressources pour la recherche agricole par le CGIAR.

³ *Value for money* en anglais.

⁴ <http://www.cgiar.org/about-us/governing-2010-june-2016/cgiar-fund/>

Le temps de la recherche n'est pas toujours celui des bailleurs. La gouvernance du CGIAR a récemment évolué pour tenter d'accroître la part des ressources non fléchées dans le financement du CGIAR et de financer davantage la recherche fondamentale. Cependant, cette ambition se heurte à la volonté inverse de nombreux bailleurs pour qui il est important de pouvoir diffuser et communiquer les résultats. Cette volonté du CGIAR traduit la mission de service public qu'il souhaite remplir, mais il est des travaux, comme des actions de développement, dont les résultats sont incertains et ne sont espérés qu'à long terme. Leur financement implique que les bailleurs acceptent une absence de résultat à court et moyen termes et la possibilité de connaître des échecs.

Le cas du CGIAR est considéré par beaucoup comme un beau succès de mise en commun du financement d'un bien public, dont l'impact positif est jugé important (RENKOW et BYERLEE, 2010).

Le financement privé de la recherche *sur* le développement par les think tanks

La connexion de la recherche à la décision politique s'appuie de plus en plus sur les « think tanks », terme anglophone pour désigner des laboratoires d'idées producteurs de débats et de propositions. Les think tanks privés sont généralement indépendants et à but non lucratif. Une majorité traite de questions de politiques publiques et d'économie. R. Kent Weaver distingue : 1) les « universités sans étudiants » qui produisent des travaux de recherche académique ; 2) ceux qui produisent des travaux sous contrats, le plus souvent pour des institutions publiques ; et 3) les institutions de plaidoyer (WEAVER, 1989). Ce chapitre s'intéresse plutôt, mais non exclusivement, à la première catégorie.

Les think tanks privés traitant de questions de développement sont très nombreux et divers. Les plus puissants financièrement sont anglo-saxons. Parmi les plus importants, citons l'*Overseas*

Development Institute (ODI, Royaume-Uni, 46,8 M⁶ \$⁵), le *Center for Global Development* (CGD, USA, 15,1 M⁶ \$), le *German Development Institute* (DIE, Allemagne, 12,8 M⁶ \$) et le *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM, Pays-Bas, 7 M⁶ \$). En France, les principaux think tanks sur les questions de développement sont l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri, 5,7 M⁶ \$), la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdî, 2,7 M⁶ \$), réunis sous l'Initiative pour le développement et la gouvernance mondiale (IDGM, 8,4 M⁶ \$).

Certains think tanks généralistes traitent également de questions de développement, comme la Brookings Institution (USA, 95,3 M⁶ \$ de revenus en 2015), pour laquelle les questions de développement ne constituent cependant pas l'activité principale.

Les ressources publiques restent importantes pour tous les think tanks traitant de questions de développement. Même si, à des degrés divers, l'ODI, le DIE, l'ECDPM, la Ferdî et l'Iddri parviennent à associer le secteur privé à leur financement, les ressources publiques sont majoritaires dans leur budget. L'ODI bénéficie de financements élevés de la part du DFID britannique (Department for International Development), tandis que le DIE est principalement financé par le gouvernement allemand et celui de Rhénanie du Nord-Westphalie, et que l'ECDPM est fortement soutenu par le gouvernement néerlandais. Si la majorité des ressources de la Ferdî et de l'Iddri proviennent d'organismes publics français, une partie importante de celles-ci sont octroyées sous deux formes originales : 1) l'Iddri et la Ferdî ont bénéficié d'un prêt sans intérêts à 15 ans permettant aux deux institutions de bénéficier d'un socle de ressources tout en garantissant leur indépendance ; 2) associées au Centre d'études et de recherches sur le développement international (Cerdî), l'Iddri et la Ferdî ont formé l'IDGM+ et ainsi bénéficié du seul financement « Labex » (Laboratoire d'excellence) incluant un think tank. Le Labex est un dispositif français de financement de la recherche s'appuyant sur le placement par l'État français d'un capital non consommable et générant des subventions mises à disposition de l'Agence nationale pour la recherche (ANR). Les intérêts ainsi générés sont ensuite

| ⁵ M⁶ \$: millions de dollars US.

versés par l'ANR aux centres Labex pour une utilisation libre, ce qui garantit l'indépendance des bénéficiaires. Ce mode de financement fondé sur l'octroi public d'un capital sous forme de dons ou de prêts sans intérêts dont le placement peut servir à assurer le fonctionnement au moins partiel du think tank peut constituer un modèle innovant de financement public de la recherche privée.

Ces think tanks peuvent-ils s'inspirer de l'exemple de la Brookings ? La Brookings Institution est le premier think tank au monde. Son financement bénéficie de très nombreuses donations annuelles d'entreprises, de fondations privées et d'institutions publiques. Celles dépassant le million de dollars ne sont pas rares. Trois raisons expliquent la capacité de la Brookings à lever des fonds : 1) elle alloue un important budget à cette collecte ; 2) sa position dominante dans le monde des think tanks lui permet d'inviter de très nombreux leaders économiques, avec qui des liens sont établis, ce qui facilite les donations ; 3) elle lui confère de plus un statut d'institution leader avec laquelle il est de bon ton d'être associé (GUTBORD, 2013). La Brookings dispose ainsi de moyens financiers considérables, dont une partie est investie en actions boursières, en obligations, dans des *hedge funds* et dans des participations au capital de sociétés. Ces placements génèrent des revenus supplémentaires, mais potentiellement aussi des pertes, comme en 2012.

Peu de think tanks de développement ont atteint la taille critique nécessaire pour espérer adopter un mode de financement comparable à celui de la Brookings. De plus, le champ plus restreint des sujets qu'ils traitent rend plus difficile la collecte de fonds auprès d'entreprises privées. Nous pouvons néanmoins citer ici le CGD qui, à une moindre échelle, a également réussi à diversifier ses sources de revenus en captant des fonds privés et en bénéficiant de revenus de placements (négatifs cependant en 2015).

Ce panorama très succinct des modes de financement de quelques think tanks fait apparaître plusieurs points : 1) les think tanks anglo-saxons sont financièrement plus puissants ; 2) certains bénéficient de larges financements privés ; 3) de grands think tanks sont de plus en plus présents sur les marchés financiers pour diversifier et accroître leurs sources de revenus ; 4) quelques acteurs publics se distinguent par une politique forte de financement des think tanks, comme le DFID qui soutient logique-

ment de façon importante les think tanks britanniques, mais aussi la Brookings, le CGDEV et l'ECDDPM ; 5) la Fondation Bill et Melinda Gates est un pourvoyeur de ressources très important ; 6) le modèle IDGM+ semble être un cas unique et intéressant de financement public de think tank en partie sous forme de prêt.

Ce dynamisme croissant de la recherche privée n'est cependant pas sans poser quelques interrogations auxquelles ce seul chapitre ne peut prétendre répondre. Face à l'accélération des collectes de fonds auprès d'entreprises privées, l'indépendance à laquelle tous les think tanks cités ici sont très attachés sera-t-elle garantie vis-à-vis des intérêts de ces entreprises ? La stratégie dynamique et volontariste du DFID n'est-elle pas un exemple à suivre pour les autres gouvernements, afin de ne pas perdre la bataille des idées et de l'influence ?

Références bibliographiques

BOUSSICHAS M., GUILLAUMONT P., 2014 – *Mesurer l'aide publique au développement : pourquoi et comment changer ?* Ferdi, Note brève B100.

GUTBORD H., 2013 – The Brookings Institution: What Do Its Numbers Tell Us? <https://onthinktanks.org/articles/the-brookings-institution-what-do-its-numbers-tell-us/>

MATHONNAT J., A. PÉLISSIER A., 2017 – *How results-based financing mechanisms for the health sector contribute to the SDGs – What do we know and what do we want to know? A brief summary of a literature review.* Document de travail Iddri-Ferdi.

NATIONS UNIES, 2015 – *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)*. Nations unies, New York. http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

OCDE, 2016 – TOSSD Compendium. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tosssd-public-consultation.htm>

RENKOW M., BYERLEE D., 2010 – The impacts of CGIAR research: a review of recent evidence. *Food Policy*, 35 : 391-402.

WEAVER K. R., 1989 – The Changing World of Think Tanks. *PS: Political Science and Politics*, 22 (3) : 563-578.

Chapitre 31

L'innovation au cœur de l'Agenda 2030

Quels enjeux de coopération internationale ?

Sarah MARNIESSE

Sébastien TREYER

On ne résout pas un problème avec le système qui l'a fait émerger.

A. Einstein

Face à des défis sociaux et environnementaux inédits, une nécessaire évolution de nos sociétés

À l'échelle de l'histoire de l'humanité, nous vivons un moment inédit, l'entrée dans un nouvel âge¹, « une ère stimulée par les réseaux, les intelligences connectées et les changements d'environnement² », une ère d'avancées technologiques inouïes et de

¹ « Après le Paléolithique supérieur, le Néolithique, l'Antiquité, la Renaissance, les Révolutions industrielles : ces périodes se caractérisent par un même faisceau de facteurs : des techniques et des modes de communication inédits entraînent des changements dans le commerce, les moyens de production, les transports, les rapports humains, politiques, les conceptions du monde, les arts, etc. et la vision de la nature, le contrat avec elle. In « Grands entretiens », *La Tribune*, Pascal Picq, avec D. Lafay (13/10/2016).

² Pascal Picq, in P. Bereti et A. Bloch, *Homo numericus au travail*, 2016.

risques tout aussi majeurs, le plus grand d'entre eux étant celui de dérégler irrémédiablement le fonctionnement de la planète et d'y menacer la vie. Les scientifiques démontrent ainsi un « impact significatif et croissant des activités humaines sur l'écosystème terrestre » ; nous entrerions même dans une « nouvelle ère géologique »³. Et pour la première fois en 4,5 milliards d'années, ce changement d'ère ne serait pas dû à une catastrophe naturelle, mais à l'impact de l'homme sur son environnement.

Depuis les débuts de la révolution industrielle, l'explosion de la population, d'un côté, et la transformation radicale des modes de vie, de consommation et de production, de l'autre, sont à l'origine d'un accroissement spectaculaire de la consommation des ressources planétaires, d'une modification de la composition de l'atmosphère, de son réchauffement à marche forcée, de l'érosion de la biodiversité à un rythme sans précédent depuis la dernière des cinq grandes extinctions. Autant de facteurs qui modifient à leur tour les grands cycles géophysiques (eau, carbone, azote et phosphore) et l'équilibre des écosystèmes, accentuant plus encore le dérèglement climatique ou l'érosion de la biodiversité. Leur conjonction produit des conditions auxquelles n'ont encore jamais été confrontées les sociétés humaines, avec des risques de changements irréversibles si des points de « basculement » sont atteints.

Or, ces impacts ont été le fait du quart le plus aisé de la population mondiale. Avec la croissance démographique attendue (9,6 milliards d'individus en 2050) et l'enrichissement moyen de cette population, c'est l'équivalent de près de trois planètes qui sera nécessaire dans trente ans pour maintenir les modes de vie actuels. L'humanité se trouve donc face à un défi redoutable : limiter drastiquement les impacts de l'ensemble des activités humaines (procédés de production, régimes alimentaires, modes d'habitat et de transport, pertes et gaspillages, etc.).

Les 17 ODD, pris tous ensemble, constituent un projet de transformation profonde de ces activités humaines pour retrouver la voie d'un développement inclusif et durable. Mais quels sont les moyens qui permettront de les mettre en œuvre ?

L'innovation est une des réponses indispensables. Il faut inventer de nouvelles voies d'adaptation au monde que nous transformons.

| ³ Selon les discussions du Congrès géologique international, en 2016.

Mais qu'entend-on par innovation, et quelles innovations ? Les nombreuses définitions du terme convergent vers cette idée qu'une innovation est une nouveauté sociale, un nouveau produit, un nouveau service ou un nouveau bien qui a pu être conçu, une nouvelle solution à un besoin. Elle est souvent d'ordre technologique, mais elle ne doit pas s'y réduire.

Nous montrerons que l'innovation technologique, bien qu'elle constitue un indispensable levier de changement, n'est pas suffisante pour changer de trajectoire. Elle doit s'inscrire dans une évolution radicale des usages, des pratiques, des modes de vie ; elle doit accompagner et renforcer la construction d'un récit collectif porteur d'un projet de société. Cette approche impose de reconsidérer la place faite au transfert de technologie vers le Sud dans le nouvel Agenda du développement durable, ce qui est au cœur de ce chapitre. S'il est nécessaire que le Sud accède aux technologies qui sont autant de leviers de changement, l'essentiel réside dans l'usage qui en est fait. Pour que les technologies « collent » aux besoins et usages, pour qu'elles soient partie prenante de nouveaux modèles conçus localement, davantage qu'un transfert, c'est un accompagnement de la formation et de l'innovation locale qu'il faut privilégier. Pour cela, il est indispensable de renforcer localement les systèmes et les capacités de recherche, de formation et d'innovation. C'est une priorité sur laquelle fonder l'invention et la diffusion de solutions adaptées, appropriées et porteuses d'une nouvelle éthique sociale et environnementale à la hauteur des défis de l'Agenda 2030.

Quelles innovations pour l'Agenda 2030 ?

Traduction courante des enjeux de limites de la planète (« *planetary boundaries* »), l'innovation technologique permet d'accroître la productivité et l'efficacité des systèmes de production, ce qui est généralement convergent avec des économies de ressources et donc une empreinte écologique⁴ plus faible. C'est le cas par

⁴ Indicateur pour mesurer les pressions qu'exercent la vie et les activités humaines sur l'environnement naturel.

exemple des technologies économes d'usage de l'eau ou de recyclage de l'eau dans les procédés industriels, qui ont été mises en œuvre pour réduire la facture d'eau dans les industries européennes (ALESSI *et al.*, 2012) tout en induisant une consommation moins forte de la ressource.

Mais les innovations technologiques peuvent se développer et se diffuser sans qu'un impact sociétal ne soit systématiquement recherché. L'exemple de la « révolution fulgurante » du numérique est tout à fait frappant : cette révolution transforme, par la capacité de traitement, de stockage et de transmission des données, et par la mise en réseaux qu'elle permet, les modes de production autant que les modes de consommation ; elle offre de très importantes capacités d'optimisation des systèmes de production mais aussi des systèmes d'usage (par exemple le covoiturage ou l'échange de biens). Elle est donc potentiellement porteuse d'une forte réduction de l'impact matériel de nos modes de vie. Toutefois, sans pilotage spécifique, elle peut aller à l'encontre d'une amélioration de la durabilité sociale (eu égard aux conséquences parfois brutales en matière d'emplois, par exemple) ou environnementale (parce que les applications auxquelles elle conduit peuvent tout autant nous faire surconsommer que nous aider à consommer moins) (DEMAILLY *et al.*, 2016).

S'il faut donc tirer parti du potentiel de transformation de la révolution numérique, et plus généralement du potentiel de transformation des innovations technologiques, il est nécessaire d'orienter ces innovations pour en renforcer les impacts sociétaux. Au-delà, la diffusion d'innovations technologiques tournées vers l'intérêt général ne suffira pas pour changer la donne face à l'ampleur des enjeux sociaux et environnementaux, et surtout face à la rapidité des transformations à mener pour y faire face. On ne peut pas, par exemple, se reposer sur l'innovation technologique pour maintenir l'augmentation de la température moyenne mondiale en dessous de 2 °C d'ici la fin du siècle. Si nos modes de vies ne changent pas, l'augmentation de la demande pourrait bien être telle que les économies de ressources réalisées grâce à la technologie seront annulées par un effet rebond, aboutissant à une pression toujours plus importante sur la planète. Il faut aller plus loin que la recherche de gains de productivité, comme le soulignent FREIBAUER *et al.* (2011). C'est la raison pour laquelle des ques-

tions centrales comme la question énergétique ou l'alimentation sont abordées non seulement sous l'angle de l'efficacité d'usage des ressources, mais aussi sous celui de la « sobriété » (*sufficiency*). Cela signifie des innovations non seulement techniques, mais aussi et surtout des innovations d'usage, des changements de comportement et des innovations en termes d'organisation, de « re-conception » profonde des systèmes et des territoires, des innovations sociales responsables. Sans présumer de la solution à ces enjeux complexes, il faut pouvoir exprimer quel est le problème et quels sont les objectifs que l'on cherche à atteindre à long terme : c'est bien là le but de l'Agenda 2030 que de permettre à chaque pays de définir, dans son contexte écologique, historique, social et politique spécifique, ces objectifs économiques, sociaux et environnementaux cohérents à long terme, pour orienter l'innovation vers cet horizon commun. Ensuite, il faut s'appuyer sur un discours mobilisateur, sur un récit positif qui tende vers un futur souhaitable, car seule la croyance sociale fait émerger la possibilité de changement, en guidant l'action citoyenne et démocratique. « Il faut savoir, puis croire et rêver pour agir » (LAURENT, 2016).

Partout sur les territoires, les innovations d'usage commencent à foisonner, montrant une transformation à l'œuvre de nos sociétés et nos économies (économie collaborative, économie du partage, innovation frugale, par exemple). Elles font écho à une aspiration à vivre ensemble autrement, en favorisant l'être plutôt que l'avoir, la sobriété plutôt que l'opulence. Mais elles suscitent, comme à chaque période de tâtonnement où l'on teste et innove, des interrogations tout autant qu'un enthousiasme communicatif : quel est l'impact global de ces nouveaux usages et modes d'entreprendre sur l'emploi, les revenus, la consommation ? Et quelle est la capacité de ces solutions souvent locales à reconfigurer plus profondément les systèmes en place ?

Dans le domaine de la production *stricto sensu*, les modèles traditionnels évoluent : des progrès technologiques sont introduits pour réduire les impacts environnementaux ; au-delà, les évolutions résultent de l'anticipation et de l'accompagnement des modifications profondes des modes de consommation ; et enfin, elles résultent d'une prise de conscience croissante de la responsabilité de l'entreprise sur son territoire, de son rôle « politique »,

du sens et de la finalité qui sont les siens. Au-delà du respect des normes de Responsabilité sociale et environnementale (RSE), c'est à une vraie refondation des modèles d'affaires qu'invitent des auteurs comme RENOARD (2013), sur des bases éthiques qui placent l'inclusion sociale et la protection de l'environnement au cœur des modèles. Sans cette refondation, rien ne changera vraiment.

Ce sont donc de véritables « re-conceptions » des modèles d'affaires qui sont en jeu, un abandon des modèles qui requièrent de « faire plus avec plus » au profit d'une réflexion sur le « faire mieux avec moins », qui impliquera de sortir, parallèlement, du modèle de la consommation de masse : dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition, par exemple, il s'agit de passer d'un modèle où l'on vend toujours plus de matière à un modèle où l'on cherche à remplir au mieux une fonction (se nourrir sainement par exemple) en inventant de nouvelles manières de créer de la valeur. Les engagements très fermes des entreprises pour les ODD et la lutte contre le réchauffement climatique sont des signaux prometteurs. Leur atteinte ne pourra pas uniquement reposer sur des politiques de RSE, parfois peu engageantes. Elle dépendra d'une remise en cause assez fondamentale de leur cœur d'activité, et partant, de principes de base de leur management pour aller vers de nouveaux modèles de création de valeur, qui restent encore à définir (minimisation de l'empreinte écologique des produits et de leur packaging ; révision de la politique d'approvisionnement et responsabilité sur toute la chaîne ; conciliation de la rentabilité et de l'impact sociétal, etc.). L'invention de modèles économiques inclusifs et durables, qui ouvrent de nouvelles perspectives commerciales et renforcent leur profitabilité, est le défi à relever pour les entreprises, un défi qui invite à revisiter le rôle « politique » de l'entreprise. Changer de modèle d'affaires est une question d'anticipation – voire de vision – pour être en avance sur le monde tel qu'il sera demain : il est devenu assez communément partagé, jusque dans le secteur financier, qu'investir dans des industries dépendantes des énergies fossiles constituerait une erreur de jugement stratégique à long terme et donc un risque majeur pour la rentabilité de l'investissement envisagé ; la vision d'une société durable construite par chaque pays à partir des ODD devrait également permettre aux entre-

prises et aux investisseurs d'identifier les modèles d'affaires qui constituent des solutions pour l'avenir et donc des investissements tout à fait stratégiques.

Précisons que les innovations à venir (notamment si on prend l'exemple des modèles d'affaires des entreprises) n'ont pas forcément vocation à se substituer aux modèles actuels. La littérature académique sur les transitions montre bien que la substitution totale d'un modèle par un autre n'est qu'un cas particulier de transformations sociotechniques, et qu'il existe de nombreuses autres formes de transition (GEELS et SCHOT, 2007) : la transformation à l'œuvre, ou celle que l'on recherche, pourrait s'appuyer davantage sur une hybridation ou une reconfiguration des systèmes, par exemple, plutôt que sur la généralisation ou la massification des innovations pilotes nées dans un contexte donné. C'est bien leur potentiel de reconfiguration ou de transformation qu'il convient d'anticiper, pour pouvoir indiquer aux porteurs d'innovation, qu'ils soient usagers, citoyens, spécialistes des technologies ou des organisations, investisseurs ou services de marketing stratégique en recherche du marché de demain, quelles sont les innovations qui semblent s'inscrire comme une étape déterminante dans le scénario d'une transformation vers le développement durable, et celles qui semblent plutôt poursuivre les tendances en cours, voire les aggraver.

Dans tous les cas, sans pouvoir décréter quelles innovations seront les solutions de demain, il est nécessaire d'influencer leurs trajectoires pour qu'elles remodelent la société de manière responsable. Cela suppose de concevoir des politiques et systèmes d'innovations qui pilotent ou influencent ces trajectoires à l'échelle de chaque pays et à l'échelle de la planète tout entière.

Coopérations pour l'innovation : quelle place dans les négociations internationales ?

Comme il l'a été développé précédemment, l'innovation responsable, loin d'être uniquement technologique, répond à un besoin sociétal et s'inscrit dans une vision collective d'un futur

souhaitable. L'environnement spécifique dans lequel elle naît détermine sa pertinence. Comment imaginer, dès lors, que l'innovation transférée d'un laboratoire vers la société serait la panacée ? L'innovation, pour coller aux enjeux et répondre aux défis complexes qui se posent aujourd'hui, ne peut plus se penser selon un modèle linéaire de transfert d'un laboratoire de recherche vers l'utilisateur, mais plutôt en système et en boucles d'interactions permanentes entre les différents acteurs de ce système, qu'ils soient chercheurs, usagers, intermédiaires financiers, entrepreneurs, régulateurs publics... (ALAMI *et al.*, 2013). On passe ainsi d'un modèle qui récompense l'invention individuelle, souvent protégée par un brevet et transférée, à un processus de recherche et d'innovation ouvertes. C'est d'autant plus vrai pour l'innovation d'usage, l'innovation « bottom up ». Les innovations nécessaires à la mise en œuvre de l'Agenda du développement durable doivent ainsi être pensées comme les produits d'un contexte d'usage, d'un contexte sociopolitique, économique et écologique. Il est donc impératif de ne pas enfermer l'innovation que l'on veut responsable dans une vision de technologies développées au Nord et transférées ensuite vers le Sud. Il s'agit davantage de définir une coopération (tant Nord-Sud que Sud-Sud) pour faire fonctionner un système de recherche ouverte et d'innovation « bottom up », à l'image du régime de gouvernance de l'accord de Paris ou du processus des ODD : des innovations spécifiquement conçues pour la trajectoire de transformation particulière de chaque pays, ancrées dans un système d'innovation local ou national, mais bénéficiant des retours d'expérience et de l'apprentissage collectif des solutions développées à l'échelle de la planète tout entière.

Les limites des négociations centrées sur le transfert de technologies

L'histoire de la coopération internationale en matière d'innovation a été marquée par la question du transfert de technologie, tant dans le cadre des négociations internationales environnementales que dans celles concernant les ressources génétiques en agriculture, le commerce ou les droits de propriété intellectuelle. Dans quelle mesure ces négociations sont-elles adaptées à la vision et aux défis exposés dans la section précédente ?

La question des transferts de technologie a beaucoup achoppé sur la crainte des pays du Nord de se voir retirer ce qu'ils considèrent comme leur avantage compétitif principal dans la mondialisation, celui de leur avance technologique. Cette crainte repose sur une vision de la mondialisation où les territoires sont en compétition pour capter la rémunération des efforts de recherche et développement sur les innovations vertes, parfois appelées la « *green race* » : l'enjeu est, par exemple, d'être le pays qui tirera tous les bénéfices du photovoltaïque... Un enjeu peu réaliste alors que cette chaîne de valeur se répartit de manière bien plus complexe et équilibrée entre Europe et Chine (VOITURIEZ et WANG, 2015).

Dans la négociation climatique, le canal de négociation spécifique sur le transfert de technologie a longtemps été conçu dans une logique de diffusion de technologies d'énergies renouvelables déjà disponibles au Nord et auxquelles l'accès devait être donné gratuitement au Sud ; cela, d'une part, pour éviter que de nouveaux standards de durabilité au Nord ne deviennent des barrières aux produits du Sud et, d'autre part, dans une logique de compensation pour les efforts consentis par le Sud en matière d'atténuation. Ainsi conçu comme une manière de faire patienter les pays du Sud sans concrétiser réellement les promesses qui pourraient leur être faites, ce canal de négociation a très peu avancé.

A contrario, dans le secteur de la santé, des solutions de transferts de technologies ont émergé sous la forme de licences humanitaires, mettant gratuitement à disposition la formule d'un produit pharmaceutique, l'industrie pharmaceutique renonçant ainsi à ses droits de propriété intellectuelle censés rembourser l'effort consenti en matière de R&D pour élaborer cette formule, parce que ce produit n'avait de toute façon pas de marché rentable auprès de populations non solvables.

Coopération entre systèmes d'innovation nationaux

Au-delà des questions d'accès aux technologies transférées, la notion de transfert de technologie ne sert à rien si l'accompagnement à sa mise en œuvre ne suit pas. Ainsi, le projet « *Deep decarbonization pathways* » sur les trajectoires de décarbonation profonde des économies des pays les plus émetteurs de gaz à effet

de serre (DEEP DECARBONIZATION PATHWAYS PROJECT, 2015) montre comment il s'agit davantage de lever des verrous, à chaque fois spécifiques au pays concerné, qui empêchent le développement des innovations porteuses de transformation, que de transférer des technologies déjà disponibles sur étagère.

Les obstacles à la transition ne sont donc pas que des obstacles à la diffusion de technologies existantes, mais des effets de verrouillage, au Nord comme au Sud, enfermant les capacités à innover dans des modèles d'innovation dont il convient de modifier en profondeur le logiciel lui-même, comme le souligne le concept de verrouillage des régimes sociotechniques d'innovation (GEELS et SCHOT, 2007) : ce concept indique que les barrières à la transition vers de nouvelles formes d'innovation ne sont pas seulement liées au coût de ces technologies, mais aussi aux normes et standards, aux formes d'évaluation et aux rapports de force qui favorisent les innovations qui se situent dans la continuité au détriment des alternatives qui se situent en rupture. Pour déverrouiller les systèmes d'innovation, il faut accompagner un changement structurel.

Par exemple, dans le champ de l'énergie, il n'est pas seulement nécessaire d'exporter en Inde gratuitement des technologies photovoltaïques, mais aussi de comprendre comment accompagner la transformation d'un système de production d'énergie reposant sur le charbon.

Dans le champ de la recherche et de l'innovation agricole pour le développement, il faut surtout faire exister un système d'innovation en réseau dans les pays du Sud, les usagers ou les bénéficiaires étant eux-mêmes des innovateurs (LABBOUZ et TREYER, 2012), plutôt que favoriser une diffusion linéaire de technologies depuis les laboratoires de recherche situés au Nord. L'organisation et le financement de ces systèmes de recherche et de ces réseaux d'innovation, qui incluent la recherche, le conseil agricole, les agriculteurs eux-mêmes, mais aussi les acteurs territoriaux, la transformation, la distribution et même les consommateurs, sont un défi. La place de l'intervention publique y est probablement cruciale pour réussir à rassembler tous les acteurs dans un tel dispositif.

Quel mécanisme de coopération pour l'innovation dans le cadre des ODD ?

Les engagements internationaux pris en 2015, tant sur le climat que sur les ODD, nous invitent à repartir sur de nouvelles bases pour organiser la coopération internationale en matière d'innovation. La mise en place du mécanisme spécifique pour l'innovation dans le cadre des ODD (*Technology Facilitation Mechanism*, la plateforme des Nations unies pour la science, la technologie et l'innovation pour les ODD⁵) semble encore suffisamment ouverte pour que les différentes options soient prises en considération, et que l'on ne referme pas trop vite cette institution sur la seule question du transfert de technologies. Il est donc particulièrement important que ce mécanisme s'inspire des recherches sur les systèmes d'innovation et des expériences de coopération pour la recherche et l'innovation. Ce mécanisme constitue en effet un élément important de la négociation pour faire exister un élan global pour les ODD : les pays du Sud se sont engagés à considérer ces ODD comme universels, et donc à rendre des comptes sur la durabilité environnementale de leur développement, mais à la condition que les moyens de mise en œuvre de ces ODD soient à la hauteur des défis et, en particulier, que les moyens de coopération internationale soient à la hauteur des besoins de ces pays pour atteindre les ODD, notamment sur les questions d'innovation.

Coopérer pour construire des systèmes nationaux d'innovation ouverts et interconnectés

Comme cela a été développé précédemment, l'innovation responsable, conçue comme une réponse nouvelle apportée à des enjeux sociétaux, est essentielle pour atteindre les objectifs de l'Agenda

⁵ <https://sustainabledevelopment.un.org/TFM> / Cette plateforme repose sur trois piliers : une équipe interagence des Nations unies rassemblant aussi des représentants de la société civile et de la communauté académique, un forum collaboratif multi-acteurs et une plateforme d'échanges d'information par internet.

du développement durable : une innovation technologique, sociale, organisationnelle, conçue dans un contexte spécifique, en réponse à des besoins spécifiques, comme partie intégrante d'un projet de société ; une innovation conçue collectivement dans un espace de discussion entre le social, le politique, le technique, l'économique.

Comment accompagner l'émergence de telles innovations et leur diffusion ?

Le premier changement consiste à passer d'un modèle fondé sur le transfert d'innovations à un modèle de soutien aux capacités locales de recherche et d'innovation, dans le cadre d'écosystèmes d'innovation renforcés ; et une voie privilégiée consiste à ouvrir davantage la recherche (« *open science* ») et à favoriser l'insertion plus systématique des chercheurs dans les coalitions d'acteurs qui pensent et mettent en œuvre le changement.

En effet, dans un environnement complexe où il est difficile de mettre de l'ordre et de la clarté dans le réel, de révéler les lois qui le gouvernent, la connaissance et l'innovation ne peuvent plus être le fait d'un chercheur isolé. Elles résulteront davantage de collaborations entre acteurs complémentaires, souvent engagés dans un projet commun, comme la transformation d'un territoire par exemple, qui échangent et assemblent leurs compétences tout au long de la chaîne de l'innovation.

C'est ce déplacement auquel nous assistons aujourd'hui, d'une science qui cherche et trouve de manière isolée, protégée et transfère, vers une science plus ouverte et collaborative ; vers une science où l'innovation vient de la rencontre improbable d'idées et de concepts issus de champs différents. C'est la raison pour laquelle l'ouverture de la science est tellement nécessaire. C'est la raison pour laquelle, aussi, la collaboration entre les arts et la science est aussi prometteuse.

Dans les pays en développement – même si les situations sont contrastées –, force est de constater que les systèmes de recherche et d'innovation ne sont pas adaptés aux enjeux : ils ne sont pas toujours en réponse à la demande sociétale ; ils sont souvent insuffisamment ouverts sur le monde et sur les territoires qui les accueillent.

Quelques chiffres permettent d'illustrer ce constat :

En Afrique, les effectifs dans l'enseignement supérieur croissent de manière explosive (200 000 étudiants en 1970, 5 millions en 2014, 9,6 millions en 2020), sans commune mesure avec l'offre très insuffisante de formations. On ne compte que 4 universités africaines parmi les 500 universités les plus cotées du monde.

D'après un document récent de l'Unesco, la part de l'Afrique dans la production mondiale de recherche est inférieure à 1 % – un faible pourcentage sachant que le poids démographique mondial du continent est de 12 %. Le continent compte actuellement 79 scientifiques pour un million d'habitants, soit 57 fois moins qu'aux États-Unis (4 500 scientifiques pour un million d'habitants) et 9 fois moins qu'au Brésil (656 scientifiques pour un million d'habitants). L'Afrique du Sud, avec près de 5 milliards de dollars consacrés à la recherche, et 404 chercheurs pour un million d'habitants, est le pays africain le plus performant. Mais le Niger, qui ferme la marche, compte 7 chercheurs pour un million d'habitants.

Quant à la présence d'ingénieurs, l'Afrique en compte en moyenne un pour 10 000 habitants, quand le Canada possède un ratio de 55/10 000 et la France de 36/10 000 habitants. En 2010, l'Unesco avait estimé que le besoin du continent africain en ingénieurs en 2015 serait de 2,5 millions. L'organisation onusienne considérait que combler cet écart était l'une des conditions *sine qua non* pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce défi est de nouveau à l'ordre du jour pour atteindre les ODD.

La valorisation de la recherche est également très en retard, même si des progrès sont faits depuis quelques années, avec la formation d'équipes dédiées dans les universités.

Une science ouverte sur la société

Il est aujourd'hui crucial de combler cet écart quantitatif, mais également de parcourir ce chemin vers une science plus ouverte

et reliée à la société, plus innovante... Chemin que les pays développés commencent juste à emprunter, et sur lequel les pays en développement pourraient montrer l'exemple.

Certaines conditions sont en effet propices : partout sur le continent africain, on constate une soif de connaissances et une réelle mise en mouvement. 13 % à 20 % des inscrits aux MOOC francophones produits par des universités européennes sont originaires d'Afrique et, entre 2003 et 2012, les chercheurs africains ont plus que doublé leur production scientifique. Par ailleurs, la mobilisation de la jeunesse au service du développement durable des territoires se traduit par une foule d'initiatives engagées et créatrices de valeur. La créativité est à l'œuvre partout sur les territoires, renforcée par le levier des nouvelles technologies, et surtout par l'urgence d'inventer des réponses à d'énormes défis sociétaux : les lieux collaboratifs, les fab-labs ou les incubateurs se multiplient ; le « *leap-frogging* » est une réalité : cette capacité à profiter d'un retard pour sauter des étapes et adopter immédiatement des pratiques mieux adaptées aux enjeux du moment offre de nombreuses opportunités de création de valeur. Au Kenya, par exemple, les start-up déployant des applications pour smartphones plutôt que pour ordinateurs prennent de l'avance et exportent leur savoir-faire dans les pays développés (Orange, par exemple, développe au Nord le paiement sur mobile inspiré d'une innovation kényane).

Chaque année, 11 millions de jeunes diplômés sortent des universités africaines. Il faut absolument mobiliser ces talents au service de l'invention d'un futur durable. Il faut répondre à cette aspiration au savoir et à l'innovation d'une jeunesse qui veut prendre part à la construction de son futur. Le renforcement des capacités de recherche et d'innovation de cette jeunesse est clé. Il doit s'inscrire dans une démarche plus globale qui passe par des appuis à différents niveaux du système de recherche et d'innovation, dans différentes voies et en direction de différents types d'acteurs.

En premier lieu, il est important de soutenir les politiques nationales de recherche et d'innovation, pour qu'elles s'imprègnent des marges et dépassent l'approche étroite de la valorisation économique de la recherche au profit d'une culture de la recherche et de l'innovation ouverte et collaborative.

Les changements de modèles auxquels doivent parvenir nos sociétés résulteront d'une conjonction de dynamiques, que les politiques publiques se doivent de guider, d'encadrer... Il faut ainsi consolider le socle, mettre l'accent sur l'accès à un enseignement et à une recherche de qualité, à l'écoute des défis sociétaux et organisés pour y répondre. Il est important d'accompagner les gouvernements dans cet objectif, à tous les niveaux et de toutes les manières (y compris financière, tant les ressources manquent dans certains pays). Le renforcement des communautés de recherche et de leur capacité à analyser les grands enjeux et à y répondre est une priorité, pour la construction de sociétés démocratiques et autonomes, pour la construction de capacités de compréhension, de décision et d'innovation.

La coopération internationale en matière de recherche et d'innovation, qui permet de « chercher ensemble », d'échanger, de partager, d'identifier collectivement des questions de recherche et d'y répondre conjointement, est une voie privilégiée du renforcement des capacités. Elle est « gagnante-gagnante », apportant aux chercheurs des pays développés des expériences de coopération souvent très riches et une proximité du terrain, gage d'une pertinence accrue dans la définition des questions de recherche.

La coopération en matière de recherche et d'innovation doit par ailleurs s'inscrire dans une approche qui s'ouvre, au-delà des communautés de recherche, à la société et à l'économie, en favorisant les relations et les échanges entre le milieu de la recherche, celui des ONG, des entreprises ou des artistes. À titre d'exemple, les collaborations avec les entreprises à la recherche de modèles d'affaires viables et durables sont essentielles. Elles le sont pour les entreprises, qui ont besoin d'être éclairées et guidées pour modifier leurs pratiques, d'autant plus quand elles se projettent sur des territoires qu'elles connaissent peu ; elles ont besoin de coopérer sur des innovations et sur la manière de les déployer ; elles ont besoin d'être accompagnées pour mesurer leurs impacts sociaux et environnementaux, leur empreinte territoriale. Réciproquement, ces collaborations sont essentielles pour les chercheurs eux-mêmes, qui associent plus étroitement les parties prenantes aux objets d'étude, s'ouvrent à des communautés de « non-chercheurs » porteuses de compétences complémentaires, font ainsi évoluer leurs questions de recherche en fonction des apports des partenaires,

intègrent des données et capacités d'analyse additionnelles et s'enrichissent...

La proximité entre la recherche et des incubateurs ou des associations qui facilitent la médiation est décisive pour que la recherche devienne un partenaire évident des écosystèmes d'innovations. Pour faciliter ces coopérations entre chercheurs et partenaires « non-chercheurs », pour faire « se comprendre » des acteurs qui ne parlent pas toujours le même langage, il est en effet important de mobiliser des « facilitateurs » et de développer en direction des communautés de recherche des formations qui véhiculent cette posture d'ouverture et de créativité. C'est cette ambition que portent l'IRD et ses partenaires dans les « Campus de l'Innovation pour la Planète » en construction à Bondy, Dakar, Ouagadougou, et bientôt ailleurs dans les pays du Sud.

Y sera renforcée la collaboration de la culture et de l'art avec la science comme vecteur de rapprochement et de créativité : l'art décale les points de vue, peut rendre plus accessibles des messages parfois difficilement audibles, amenant les questions de recherche sur des voies inattendues. De ces rencontres entre l'art et la science émergent souvent des approches innovantes, comme le démontrent les nombreuses réalisations-solutions de l'Atelier Arts-Science, qui vient de fêter ses dix années d'expériences créatives⁶.

Construire un système d'innovation mondial

Faire de toutes les sociétés de la planète des sociétés innovantes constitue un des défis centraux de l'Agenda 2030. Ce défi n'est pas moins urgent que celui de réduire la pauvreté ou de donner accès à tous aux services essentiels, et ne représente pas un luxe que l'on pourrait remettre à plus tard, car la capacité à innover localement constitue la clé du développement et de sa durabilité, tant sociale qu'environnementale. C'est donc un enjeu majeur pour la coopération internationale que de contribuer à mettre en

| ⁶ <http://www.atelier-arts-sciences.eu>

place un système d'innovation mondial pour le développement durable qui, plutôt que miser exclusivement sur les transferts de technologie, renforce les capacités nationales d'innovation. Ce système d'innovation mondial pourra ainsi s'appuyer sur la richesse des innovations locales, sur la multiplication de partenariats science-société au service de l'innovation responsable et sur la circulation des connaissances et des retours d'expérience pour accélérer les transformations indispensables, dans chaque pays, face aux changements que les prochaines décennies réservent à la planète. C'est à ce prix seulement que le changement cessera d'effrayer, d'être considéré comme une inquiétude fondamentale, source de repli et de conflits entre les sociétés ; c'est à ce prix que nous pourrions imaginer et construire un XXI^e siècle « désirable ».

Références bibliographiques

ALAMI S., CLAVEL D., MAFFEZZOLI C., BERTRAND B., 2013 – « De l'invention technique à l'innovation sociale : quels rôles et responsabilités de la recherche dans l'accompagnement du changement ? » In : *L'innovation : analyser, anticiper, agir*, Réseau de recherche sur l'innovation, Bruxelles, PIE-Peter Lang : 251-270.

ALESSI M., CONVERY F., EGENHOFER C., NUNEZ FERRER J., TEUSCH J., TREYER S., 2012 – *Which economic model for a water efficient Europe?* Report of a CEPS Task Force, Centre for European Policy Studies, November 2012.

DEEP DECARBONIZATION PATHWAYS PROJECT, 2015 – *Pathways to deep decarbonization 2015 report*. SDSN – Iddri.

DEMAILLY D., CARBONE V., ACQUIER A., MASSÉ D., ROUX D., BOREL S., BENOÎT-MOREAY F., GUILLARD V., PARGUEL B., BERLINGEN F., CAPPELLO M., DE GRAVE A., TINCQ B., 2016 – *L'économie collaborative, réservoir d'innovations pour le développement durable*. Iddri, université Paris-Sud, ESCP Europe, université Paris-Dauphine, OuiShare, CNIID, ZeroWaste France, 8 p. <http://www.iddri.org/Publications/L-economie-collaborative-reservoir-d-innovations-pour-le-developpement-durable>

FREIBAUER A., MATHIJS E., BRUNORI G., DAMIANOVA Z., FAROULT E., GIRONA I GOMIS J., O'BRIEN L., TREYER S., 2011 – *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*. 3rd Scar Foresight Expert Group Report, European Commission – Standing Committee on Agricultural Research (Scar).

GEELS F., SCHOT J., 2007 – Typology of socio-technical transition pathways. *Research policy* : 399-417.

LABBOUZ B., TREYER S., 2012 – « Recherche agricole : transitions stratégiques pour un système d'innovation mondial ». In Jacquet P., Pachauri R. K., Tubiana L. : *Développement, alimentation, environnement : changer l'agriculture ? Regards sur la terre* : 250-256 <http://regardssurla-terre.com/sites/default/files/rst/2012-28-FR.pdf>

LAURENT E., 2016 – La terre en partage, quel héritage ? *L'Eléphant*, hors-série Environnement, septembre 2016.

RENOUARD C., 2013 – *Éthique et entreprises*. Paris, les Éditions de l'Atelier.

STAUNE J., 2015 – *Les clés du futur*. Paris, Plon.

VOITURIEZ T., WANG X., 2015 – Real challenges behind the EU-China PV trade dispute settlement. *Climate Policies*, 15 (5) : 670-677.

Postface

Dépasser les ambiguïtés et les limites des ODD : la science en première ligne

Pr Jean-Paul MOATTI

Président-directeur général de l'Institut de recherche
pour le développement (IRD)
Membre du Panel d'experts des Nations unies en charge
du *Global Sustainable Development Report (GSDR) 2019*

Cet ouvrage, à ma connaissance le premier du genre en langue française, illustre de façon significative, quoique sans prétention à l'exhaustivité, en quoi les avancées de la connaissance scientifique sont indispensables pour dépasser les contradictions inhérentes à l'adoption des ODD par les 193 pays membres de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2015. Contradictions qui ne manqueront pas d'être exacerbées lors de la mise en œuvre des ODD. Comme le décrit dans le détail un ouvrage récent rédigé par trois des protagonistes directs du processus complexe de négociations qui a abouti à leur adoption¹, les ODD sont le fruit de compromis multiples entre des pays, des acteurs et des intérêts différents, voire souvent contradictoires. Si en définitive, comme le notent ces auteurs, « jamais auparavant un tel ensemble d'objectifs et de cibles communs pour l'ensemble de la planète n'avaient pu être définis avec la conviction de leur indivisibilité et de la nécessité de les mettre en œuvre de façon synergique et globale », on le doit beaucoup à l'impact de la communauté scientifique. Les résultats issus de la recherche ont accéléré la prise de conscience des urgences qui menacent à moyen terme l'avenir

¹ Dodds F., Donoghue D., Roesch J.E., 2017 – *Negotiating the Sustainable Development Goals. A transformational agenda for an insecure world*. New York, Routledge.

de l'humanité. Le rôle du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) dans l'inclusion de l'ODD 13 (« Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions ») et dans l'accord de la COP 21 de Paris sur le climat quelques mois après l'adoption des ODD en est l'exemple emblématique. Mais la totalité des ODD ont bénéficié des progrès récents de la recherche pour atteindre, au moins au niveau des déclarations d'intention qu'ils constituent, des points d'équilibre. Ceux-ci auraient très certainement été moins avancés, voire impossibles, s'ils avaient été laissés au seul jeu des marchés et des négociations internationales classiques. Pour autant, si la promotion de l'innovation est partie prenante de l'ODD 9, et si la mise en place des ODD s'est accompagnée au plan onusien de celle d'un mécanisme de « facilitation du transfert de technologies » (TFM)² (en dépit de l'opposition initiale de pays importants comme les États-Unis et le Japon, attachés avant tout à la protection internationale des droits de propriété intellectuelle), le soutien à la science n'est à aucun moment explicitement mentionné dans la lettre des ODD.

On tient là *une première contradiction des ODD*, car combler le fossé qui sépare en matière de production scientifique les pays riches et désormais les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) du reste de la planète n'est pas seulement un élément indispensable aux avancées de la connaissance universelle, mais une condition *sine qua non* de la réalisation des ODD. Le fait que l'Afrique ne compte que 2,3 % des chercheurs du monde et contribue à moins de 2 % du total des publications scientifiques, et que la moitié de cette contribution provienne des seuls Afrique du Sud et Nigeria ne signale pas seulement une inégalité majeure en matière de capital humain et d'accès au savoir³. Il obère la capacité des pays de ce continent à peser dans les négociations et les échanges internationaux, et surtout à élaborer des solutions durables adaptées au contexte de la zone intertropicale, pourtant la plus vulnérable aux changements globaux que les ODD visent justement à maîtriser. Le paradoxe de cette présence forte – mais qui demeure implicite – de la science dans les ODD est à

² <https://sustainabledevelopment.un.org/tfm>

³ Unesco, 2015 – *Rapport de l'Unesco sur la science vers 2030*. Paris, Éditions Unesco.

son comble lorsque l'on songe que, pour la première fois dans l'histoire des Nations unies, le Forum politique de haut niveau (HLPF) constitué par les États membres pour suivre la mise en œuvre des ODD a préféré confier à un groupe d'experts scientifiques indépendants, plutôt que directement au secrétariat de l'ONU et aux organisations qui en dépendent, la rédaction du rapport quadriennal d'évaluation. Celui-ci permettra de faire le bilan de la mise en œuvre des ODD et de les infléchir autant que de besoin⁴. La première édition de cette nouvelle version du Rapport global sur le développement durable (GSDR) est prévue pour 2019 et pourrait justement être l'occasion d'une reconnaissance plus explicite du rôle de la science au service des ODD et de leur évaluation.

Toute négociation multilatérale d'ampleur, comme celle qui a conduit aux ODD, est tributaire des évolutions de la conjoncture géopolitique mondiale de la période durant laquelle elle se déroule. Ainsi les huit Objectifs du millénaire, les prédécesseurs des ODD qui couvraient la période 2000-2015, ont-ils bénéficié de la relance de l'aide publique au développement après le « creux » qui avait suivi l'effondrement du bloc soviétique : celle-ci a retrouvé en 2000 son niveau de 1992 et a plus que doublé entre cette date et 2014⁵. Les ODD, à la différence de ces derniers, concernent l'ensemble des pays de la planète et non les seuls pays dits « en développement » (PED) et englobent un champ beaucoup plus large. Cette double extension est pour partie la conséquence de la crise économique mondiale entamée en 2008, la plus profonde connue par le système capitaliste depuis celle de 1929. L'ampleur de cette crise a renforcé la prise de conscience de la nécessité d'accroître les régulations permettant de limiter les effets négatifs de la globalisation économique et financière. Et la volonté des pays membres des Nations unies de ne pas laisser à un nombre limité d'entre eux (les participants au G8 et au G20) le monopole des initiatives en ce domaine n'est pas étrangère au consensus qui a pu être obtenu autour d'objectifs aussi ambitieux que ceux des ODD.

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2019>

⁵ OECD, 2017 – *Development Co-operation Report 2017. Data for development*. Paris, OECD.

On touche là *une seconde contradiction fondamentale des ODD*, qui tient aux limites intrinsèques du multilatéralisme tel qu'il se pratique dans les enceintes onusiennes. La mise en œuvre des ODD passe notamment par une augmentation de la disponibilité de ce que les économistes qualifient de « biens publics globaux ou mondiaux » (BPG), définis comme « l'ensemble des biens accessibles à tous les États qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les produire ou à les prendre en charge »⁶. La connaissance universelle produite par la recherche publique est l'un de ces biens publics globaux, mais le prix Nobel d'économie Joseph E. Stiglitz ajoute cinq éléments à la liste de ces biens : la stabilité économique mondiale, la paix et la sécurité internationale, la prévention et l'adaptation aux changements environnementaux globaux comme le réchauffement climatique ou les pertes de biodiversité, l'assistance humanitaire en cas de catastrophes naturelles ou technologiques et le contrôle et la prévention des pandémies infectieuses⁷, soit autant d'enjeux qui irriguent transversalement l'ensemble des ODD. Or, tout progrès dans la mise à disposition de tels biens publics globaux se heurte à ce que les politistes décrivent comme le paradoxe « westphalien », par référence aux traités du XVII^e siècle qui mirent fin à la guerre de Trente Ans et qui fondent le droit international sur le respect de la souveraineté des États⁸. Certes, les grandes conventions internationales obtenues dans la foulée du sommet de la Terre de Rio en 1992 témoignent de la possibilité d'obtenir des progrès au travers d'accords multilatéraux : en matière de biodiversité (CBD), de changement climatique (UNFCCC), de lutte contre la désertification (UNCDD) et pour la gestion durable des ressources de pêche (UNSFSA), ou le succès remporté dans l'application du protocole de Montréal de 1987 pour la protection de la couche

⁶ Kindleberger C. P., 1981 – Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides. *International Studies Quarterly*, 25 (2) : 242-254.

⁷ Stiglitz J. E., 2006 – "Global public goods and global finance: does global governance ensure that the global public interest is served?" In Touffut J. P. (ed.): *Advancing public goods*, The Cournot Center for Economic Studies, MIT: 149-164.

⁸ Zaum D., 2007 – *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*. Oxford, Oxford University Press, UK.

d'ozone⁹. Mais la lenteur dans leur mise en pratique (25 ans pour parvenir à l'accord de la COP 21 de Paris sur le climat) révèle l'inadaptation relative d'un cadre onusien qui encourage la fragmentation et se prête peu à l'efficacité opérationnelle. Dans son adresse à l'Assemblée générale de l'ONU à l'occasion de l'adoption des ODD, le pape François n'avait pas manqué de mettre en garde la communauté internationale contre la tentation de se cantonner « au monde de la théorie et des idéaux » et à des déclarations sur le papier « à l'effet apaisant pour les consciences (...) mais sans traductions réelles sur le terrain »¹⁰. Les événements géostratégiques intervenus dans les deux années qui ont suivi l'adoption des ODD (Brexit, dénonciation de l'accord de Paris par la nouvelle administration américaine, fractures dans la lutte contre le terrorisme, difficultés des opérations de maintien de la paix, etc.) ont rappelé, s'il en était besoin, la fragilité des cadres de coopération multilatérale. De la confrontation à ces barrières, en apparence insurmontables, sur la route des ODD peuvent cependant naître des opportunités, que la recherche peut aider à saisir : pour des formes de coopération continentales, régionales et locales, et pour des coalitions d'acteurs transcendant les clivages traditionnels entre États et gouvernements en faveur de transformations favorables au développement humain et durable¹¹.

Le consensus, presque « miraculeux », obtenu autour des ODD n'aurait sans doute pas été possible si leur négociation était restée cantonnée aux seules enceintes intergouvernementales : l'inclusion dans leur discussion de représentants du secteur privé mais aussi d'organisations non gouvernementales susceptibles de faire entendre la voix de groupes démunis et vulnérables a directement contribué à la prise en compte des préoccupations environnementales, de protection sociale et de défense des droits humains, comme d'exigences éthiques. Le revers de cette médaille a été un souci d'exhaustivité afin de « ne laisser personne sur le bord du chemin », qui a abouti à une très longue liste d'Objectifs (17)

⁹ Chipperfield M. P., Dhomse S. S., Feng W., McKenzie R., Velders G. J. M., Pyle J. A., 2015 – Quantifying the ozone and ultraviolet benefits already achieved by the Montreal Protocol. *Nature Communications*, 6: 7233.

¹⁰ http://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150925_onu-visita.html

¹¹ Matson P., Clark W. C., Andersson K., 2016 – *Pursuing sustainability. A guide to the science and practice*. Princeton, Princeton University Press.

déclinés en de multiples cibles (169) nécessitant, au bas mot, le suivi régulier de 226 indicateurs¹². Pour souligner les ambiguïtés inhérentes à la logique politique de compromis qui a inévitablement présidé aux ODD, certains scientifiques n'ont pas hésité à les qualifier d'oxymore, par référence aux figures de rhétorique qui s'efforcent de concilier des termes incompatibles¹³.

De façon générale, la communauté scientifique a souligné le risque que, en dépit du discours associé aux ODD sur la nécessité de ne pas les mettre en œuvre « en silos » indépendamment les uns des autres, ils puissent s'avérer incompatibles et incohérents entre eux, surtout s'ils ne s'accompagnent pas de transformations radicales des modes actuels de production et de consommation¹⁴. Sur la base des tendances en cours, la satisfaction des besoins alimentaires, énergétiques et d'accès à l'eau qui relèvent des ODD implique une augmentation de 70 % de la production agricole d'ici 2050, de 50 % de celle d'énergie primaire et de 40 % des ressources en eau d'ici 2030, avec un risque réel de rendre inatteignables ceux des ODD qui mettent l'accent sur la protection de l'environnement et des ressources naturelles non renouvelables¹⁵. De même, les succès obtenus dans l'éradication de la pauvreté absolue, premier des Objectifs du millénaire comme des ODD (le nombre de personnes vivant en dessous du seuil, aujourd'hui fixé à 1,90 US \$ par personne et par jour en parité de pouvoir d'achat, était de 767 millions en 2013 contre plus de 1,7 milliard en 1999¹⁶), se sont accompagnés d'une aggravation sans précédent des inégalités de richesse. Ces inégalités se sont accrues au cours des trente dernières années, tant dans les pays qu'entre

¹² <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11803Official-List-of-Proposed-SDG-Indicators.pdf>

¹³ Spaiser V., Ranganathan S., Swain R. B., Sumpter D. J. T., 2016 – The sustainable development oxymoron: quantifying and modelling the incompatibility of sustainable development goals. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, DOI: 10.1080/13504509.2016.1235624

¹⁴ International Council of Science, 2017 – *A guide to SDG interactions. From science to implementation*. Paris, ICSU, DOI: 10.24948/2017.01

¹⁵ Stockholm Environment Institute, 2014 – *Managing environmental systems: the water-energy-food nexus*. Stockholm. <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/SEI-RSB-2014-Water-energy-food-nexus.pdf>

¹⁶ United Nations, 2017 – *The Sustainable Development Goals report 2017*. United Nations, New York.

pays, et leur réduction est désormais au cœur de l'ODD 10. Si l'on peut admettre avec un ancien économiste en chef de la Banque mondiale que « bien que les inégalités économiques soient aussi néfastes que la pauvreté, nous serons sans doute amenés à tolérer une certaine quantité d'inégalités afin de résorber progressivement la pauvreté »¹⁷, une évidence scientifique toujours plus massive démontre qu'au cours des trente dernières années la concentration de la richesse au profit des 1 % et des 0,1 % les plus favorisés, sans précédent dans l'histoire mondiale, constitue un obstacle majeur à la croissance et au développement durable¹⁸. De même, alors que de nombreuses recherches ont depuis longtemps attiré l'attention sur ce point¹⁹, la sous-estimation systématique de la valeur économique et sociale du « capital naturel » et des services écosystémiques menace directement l'ODD 8 (« Promouvoir une croissance économique soutenue, inclusive et soutenable, le plein-emploi et un travail décent pour tous ») ainsi que tous les autres ODD qui supposent une élévation du niveau de vie des pays et des populations les plus défavorisées²⁰.

C'est la *troisième contradiction majeure* qui fait obstacle au succès potentiel des ODD. Ceux-ci s'inscrivent dans une trajectoire de réflexion initiée en 1987 par le rapport de la commission des Nations unies Environnement et Développement, dit rapport Brundtland, qui définissait le développement durable comme la façon de « satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs »²¹. Si toutes ses ambiguïtés n'ont pas été levées, la notion de développement durable s'est élargie pour englober la gestion sur le long terme des interactions entre écosystèmes, ensemble

¹⁷ Basu K., 2017 – *Au-delà du marché. Vers une nouvelle pensée économique*. Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier (traduction française).

¹⁸ Chancel L., Hough A., Voituriez T., 2017 – *Reducing inequalities within countries: converting the global debate into action*. Paris, Iddri.

¹⁹ Costanza R., D'Arge R., De Groot R. *et al.*, 1997 – The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387: 253-260.

Toman M., 1998 – Why not to calculate the value of the world's ecosystem services and natural capital? *Ecological Economics*, 25: 57-60.

²⁰ Heal G., 2017 – *Endangered economies. How the neglect of nature threatens our prosperity*. New York, Columbia University Press.

²¹ World Commission on Environment and Development (The Brundtland Commission), 1987 – *Our common future*. New York, United Nations.

du vivant et systèmes sociaux humains. De par leur nature politique, les ODD n'étaient pas en mesure de refléter cette évolution de la réflexion scientifique, d'identifier explicitement les contradictions potentielles entre chacune de leurs dimensions économiques, sociales, environnementales et culturelles, et de proposer des solutions susceptibles de maximiser les synergies positives entre elles. Sans l'avoir forcément demandé, la science se retrouve aujourd'hui en première ligne pour prévenir les incohérences que peut susciter la mise en œuvre des ODD et pour contribuer à identifier les priorités et les trajectoires de développement, adaptées à chaque contexte, qui peuvent garantir une transition planétaire réaliste vers un développement plus humain et durable.

Parce que sa vocation première est le partenariat scientifique équitable avec les communautés scientifiques et universitaires des pays de la zone intertropicale et méditerranéenne, l'Institut de recherche pour le développement (IRD), qui est à l'initiative de cet ouvrage, est bien placé pour rendre compte, à partir de résultats de multiples recherches, des limites des ODD et des difficultés rencontrées par leur mise en œuvre. Tous les auteurs de ce livre, qu'ils/elles relèvent de l'IRD ou d'autres institutions académiques, ou qu'ils/elles soient experts du développement, partagent à des degrés divers une vision critique des ODD, fondée non pas sur des a priori idéologiques, mais sur l'état des connaissances scientifiques et sur des expériences de terrain. Pour autant, cet ouvrage illustre aussi la conviction que les ODD constituent un cadre de référence incontournable du débat et de la coopération internationales, et offrent aux institutions scientifiques et universitaires une triple opportunité qu'il est de leur devoir de saisir : contribuer à renforcer la capacité des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche des pays en développement à se hisser au meilleur niveau de la science mondiale ; mieux prendre en compte dans les orientations de recherche (des plus fondamentales aux plus appliquées) et dans les transferts vers l'innovation les nécessités de compréhension des phénomènes complexes des changements globaux et les besoins des populations les plus vulnérables de la planète ; et assumer l'engagement, au sens le plus noble du terme, de la science à influencer les politiques publiques et les comportements des acteurs économiques et sociaux pour infléchir les trajectoires de développement.

Résumés

Chapitre 1

La négociation diplomatique des Objectifs de développement durable (ODD) : succès ou miroir aux alouettes ?

Jean-Marc Châtaigner, Morgane Tous

À l'heure où les critiques et les premiers bilans se multiplient au sujet des ODD, ce chapitre retrace la genèse de ces 17 Objectifs adoptés quelque temps avant la COP 21, le 25 septembre 2015. Largement reconnu par son historicité et son succès, cet accord relève d'un processus inédit dans les négociations diplomatiques qui lui confère légitimité et universalité. Dans un contexte de désordre international, ce chapitre revient sur les principales étapes du consensus, des OMD au sommet de « Rio + 20 » (2012) en passant par l'échec de la conférence de Copenhague (2009). En revenant sur les protagonistes de cet accord onusien et, plus largement, sur les nouveaux acteurs internationaux ayant pris part aux débats, ce chapitre exhaustif vise à introduire cet ouvrage en laissant le débat ouvert : la négociation diplomatique des ODD, succès ou miroir aux alouettes ?

Chapitre 2

La nécessaire mutation des rapports Nord-Sud pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030

Jean-Pierre Ndoutoum, Tounao Kiri

Le Programme de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030 illustre parfaitement tous les défis et bouleversements que soulève la mise en œuvre des nouveaux cadres de coopération internationale, notamment dans les rapports entre le Nord et le Sud. Sur le plan international, les négociations sur l'Agenda 2030 ont favorisé l'émergence d'espaces de concertation plus inclusifs,

plus consensuels. De plus, le niveau insuffisant de l'aide publique au développement a causé une relative baisse d'influence des traditionnels pays donateurs et contribué à l'émergence d'autres acteurs, étatiques et non étatiques. Sur le plan national, l'intégration des Objectifs de développement durable dans les politiques sectorielles, nouvelle pour tous les pays, a suscité un grand nombre d'études, de recherches et d'outils, aussi bien au Nord qu'au Sud, avec des avantages comparatifs pour chaque groupe de pays. Ces différents travaux devront tracer les contours d'une nouvelle gouvernance mondiale, rendue nécessaire par la complexité et l'inextricabilité des problèmes à résoudre, mais qui reste à inventer.

Chapitre 3

Les ODD vont-ils façonner de nouvelles relations Nord-Sud ?

Étienne Hainzelin, Michel Eddi

En formulant l'Agenda 2030 et ses 17 Objectifs, la communauté internationale a aussi remis en cause les découpages classiques du monde, en particulier l'opposition Nord-Sud. D'une part, devant les exigences du développement durable, tous les pays sont interpellés par rapport à leur situation propre et peuvent être donc considérés comme étant « en développement ». D'autre part, les grands défis du développement transcendent le plus souvent les frontières, et Sud et Nord sont de ce fait confrontés ensemble aux défis de la grande pauvreté, du changement climatique, de la dégradation de l'environnement et des limites de la planète. De plus, du fait de leur complexité et de leurs dimensions, ces grands défis exigeront des coalitions très larges d'acteurs – acteurs publics, acteurs de la société civile, entreprises, scientifiques, etc. – au Nord comme au Sud dans lesquelles les États, garants de la cohérence des actions au niveau national, ne seront pas toujours le moteur principal des transformations. Les ODD ont de fait refaçonné les relations Nord-Sud. Ils offrent par ailleurs également un rôle crucial à la science.

Chapitre 4

L'Agenda 2030 : un dialogue nécessaire entre science, société et politique

Teresa Ribera

L'adoption par tous les gouvernements de la planète de l'Agenda 2030 et de ses dix-sept Objectifs de développement durable a été un grand succès diplomatique. L'heure est aujourd'hui à la mise en œuvre de cet Agenda ambitieux en matière de réduction de la pauvreté, des inégalités ou de transformation des systèmes énergétiques et alimentaires. Chaque pays, chaque gouvernement a besoin de mieux comprendre les tendances sur lesquelles il faut agir, les options politiques à sa disposition. Une science robuste et indépendante est indispensable, une science qui s'engage pour élaborer des diagnostics, proposer des solutions, suivre les progrès réalisés et, *in fine*, co-construire avec les décideurs politiques et la société de nouvelles trajectoires de développement. Organiser un dialogue fluide entre science et politique n'est pas facile, mais nous pouvons compter sur l'expérience accumulée par les pays qui ont institutionnalisé de tels dialogues. Il existe par ailleurs au niveau supra-national de nombreuses interfaces science-politique, sur chaque thématique ou presque de l'Agenda 2030, qui doivent être renforcées et coordonnées pour jouer pleinement leur rôle.

Chapitre 5

L'ODD 1 et l'élimination de la pauvreté d'ici 2030. Un objectif hors d'atteinte

Jean-Pierre Cling

Ce chapitre s'interroge sur la portée et les chances de succès de l'ODD 1 consacré à l'élimination de la pauvreté, qui succède à l'OMD 1 dédié au même objectif. Nous présentons tout d'abord un bilan sommaire de l'OMD 1 sur la pauvreté, qui a atteint – voire dépassé – l'objectif de division par deux de la pauvreté monétaire extrême au niveau mondial et dans de nombreux pays. À partir de ce constat, l'ODD 1 se limite-t-il seulement à chercher à compléter le travail des OMD en matière de pauvreté, ou bien traduit-il un changement qualitatif dans l'approche de la lutte contre la pauvreté ? Nous montrons que l'ODD 1 prolonge pour l'essentiel

l'ODD1, tout en l'élaguant de plusieurs thèmes (emploi, faim) qui font chacun l'objet d'ODD spécifiques ; en sens inverse, il marque un élargissement thématique à la question de la résilience des pauvres. Enfin, la multiplication des ODD ne va-t-elle pas rendre plus difficile la réalisation de cet Objectif, sachant que, comme pour les autres ODD, la question de l'atteinte de cet Objectif est indissociable du suivi de sa mise en œuvre ?

Chapitre 6

ODD2 : le choix de réunir faim, sécurité alimentaire et agriculture durable

Alain Billand, Patrick Caron

L'ODD 2 est innovant à plus d'un titre par les connexions nouvelles qu'il propose par le biais de l'agriculture durable entre, d'un côté, la sécurité alimentaire et, de l'autre, les questions environnementales comme le changement climatique, la dégradation des terres et l'érosion génétique. Sa formulation résulte de compromis complexes entre pays, opérateurs économiques et acteurs de la société civile. Elle traduit le choix d'un lien fort entre les trois thématiques « faim, sécurité alimentaire et nutritionnelle, agriculture durable », dont l'interdépendance n'est pas *a priori* actuellement évidente. Les déterminants de la faim sont aujourd'hui avant tout sociaux et politiques. L'épidémie mondiale de maladies liées à l'obésité modifie quant à elle profondément la problématique de la sécurité alimentaire, en en faisant un problème majeur de santé. La mise en avant de l'agriculture est certes nécessaire, mais demeure insuffisante pour résoudre les questions de sécurité alimentaire. Pour atteindre l'ODD 2, il devient ainsi nécessaire de concevoir de nouveaux systèmes alimentaires, localement et globalement, en ne contournant pas les sujets polémiques et les controverses (intrants chimiques, concurrences pour l'usage des terres, conflits d'intérêts et risque réputationnel, etc.).

Chapitre 7

L'ODD 3, ou la nécessité d'une approche de santé globale

Jean-François Guégan, Gerardo Suzán Azpiri, Séraphin Kati-Coulibaly, Didier Nkoko Bonpangue, Jean-Paul Moatti

L'Objectif de développement durable 3 « Bonne santé et bien-être » est parmi les 17 Objectifs de l'Agenda 2030 l'un des plus transversaux et interconnectés aux autres. Intervenant soit en tant que facteur, soit en tant que conséquence découlant d'actions entreprises dans l'un des autres ODD, l'ODD 3 constitue un levier démultiplié et universel sur lequel asseoir une politique de développement durable, notamment pour les pays les plus démunis. Les indicateurs de santé et de bien-être nécessaires à l'atteinte de cet Objectif impliquent l'existence de données quantitatives fiables et pertinentes qui sont aujourd'hui rares, voire inexistantes. Une véritable stratégie de recherche et de santé publique internationale, tenant compte des politiques nationales, doit ainsi être initiée pour acquérir de nouvelles données de santé, notamment celles relatives aux maladies de génération, en particulier dans les pays du Sud. À défaut de pouvoir atteindre les objectifs fixés, une réflexion générale sur les dispositifs de surveillance des populations et l'adoption de stratégies nouvelles reposant sur le choix et la mise en œuvre d'indicateurs pertinents, soutenus par des financements de recherche dédiés, garantiront l'équilibre entre la légitimité de la demande sociétale et les impératifs d'excellence scientifique et médicale. De réels effets sur la santé et le bien-être des populations sont à ce prix.

Chapitre 8

Objectifs de développement durable : quel projet pour l'éducation ?

Nolwen Henaff, Ha Thi Thai Trân, Loan Thi Bich Dinh

L'ODD 4, prenant acte des avancées et des limites du développement de l'éducation dans le monde à la suite des conférences internationales de Jomtien en 1990, Dakar en 2000 et Incheon en 2015, témoigne d'une réelle ambition pour 2030. Mais la nécessité de trouver des fonds pour le financer conduit à faire des promesses risquées, tandis que les objectifs concrets ne reflètent pas l'ambition affichée par l'Objectif. Au-delà de la question des

indicateurs retenus se pose la question de la vision de l'éducation proposée par l'ODD 4 et des attentes par rapport à l'éducation. Il est inquiétant que la question de la gouvernance de l'éducation ne soit nulle part évoquée, alors qu'elle est intrinsèquement liée à la mesure des progrès réalisés. Le développement de l'éducation n'est pas un phénomène irréversible : la question de sa durabilité se pose avec autant d'intensité que celle de la poursuite de son développement.

Chapitre 9

Analyse critique de l'ODD 5 : entre ambitions d'égalité et réalité politique

Dilek Elveren

L'Objectif de développement durable 5 « Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles » constitue une avancée importante en faveur de l'autonomisation des femmes et des filles dans le monde. Il promeut une approche plus qualitative dans la promotion de l'égalité entre les sexes et reconnaît les multiples dimensions de l'autonomisation. Néanmoins, l'approche en matière de droits des femmes reste incomplète et des incertitudes sur les modalités de mise en œuvre de l'ODD 5 suscitent des inquiétudes légitimes quant à la faisabilité des cibles à atteindre.

Chapitre 10

Des villes durables dans les Suds : une utopie ? Réflexions à partir de l'Amérique latine

Catherine Paquette

Les villes concentrent désormais plus de la moitié de la population mondiale et cette proportion ne va cesser d'augmenter. L'ODD 11, qui a la particularité de porter non pas sur un enjeu thématique, mais sur un type de territoire, revêt donc une importance capitale. Si les villes demeurent aujourd'hui ce qu'elles ont toujours été, un moteur de développement par excellence, elles n'en connaissent pas moins une crise généralisée qui se manifeste de multiples manières : dégradation de l'environnement, inégalités sociales et ségrégations socio-spatiales, violence et insécurité, vulnérabilité croissante face aux événements climatiques extrêmes qui tendent

à se multiplier... La ville durable s'est imposée dans ce contexte comme une approche et une consigne incontournables pour l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement urbain.

La question de sa mise en œuvre, complexe au Nord, est toutefois encore plus hypothétique dans les Suds. Elle y rencontre en effet des difficultés cumulées, en raison de la persistance de la pauvreté, du manque de ressources, mais aussi de l'existence d'une gouvernance urbaine néo-libérale prononcée et de l'insuffisance d'une maîtrise d'ouvrage publique suffisamment forte et à même de garantir la prise en compte des enjeux sociaux du développement urbain durable. L'Amérique latine, le plus urbanisé des Suds, illustre bien ces difficultés. L'ODD 11 de même que le Nouvel Agenda Urbain, adopté à Quito à l'issue de la Conférence Habitat III, insistent certes sur la nécessaire implication des gouvernements locaux dans la construction de villes plus durables. Ils n'évoquent cependant pas du tout la question qui est sans doute la plus essentielle : celle de la place de ces derniers au sein du concert des acteurs et du rôle de protagoniste qui doit être le leur.

Chapitre 11

L'accès de tous à l'énergie est-il un Objectif *durable* ? (ODD 7)

Gaël Giraud

L'accès de tous à des services énergétiques fiables et durables est-il compatible avec la poursuite de la croissance du PIB et la lutte contre le réchauffement climatique, ainsi qu'avec les 14 autres Objectifs de développement durable (ODD) ? Cherchant à répondre à cette question, nous sommes conduits à interroger plus globalement la durabilité (au sens, par exemple, de l'empreinte écologique) des Objectifs eux-mêmes et leur compatibilité réciproque. Les droits de l'Homme et le projet démocratique seraient-ils, finalement, la référence – étrangement absente des ODD – susceptible de permettre à la communauté internationale de s'orienter au sein des 17 ODD et de les articuler, une fois consenti le deuil d'une harmonie préétablie qui les concilierait tous d'emblée ?

Chapitre 12

Travail décent et croissance au cœur du développement durable

Xavier Oudin

L'ODD 8 promeut le travail décent et la croissance inclusive parmi les Objectifs de développement de la planète. Ils n'étaient pas présents en tant qu'Objectifs dans les OMD. L'importance du travail comme meilleur instrument de lutte contre la pauvreté devrait favoriser les politiques d'accès à un emploi, notamment pour les nombreux jeunes qui arrivent en âge de travailler dans les pays en transition démographique. L'accès à l'emploi est cependant insuffisant, et l'accent doit également être mis sur la qualité du travail qui s'est parfois dégradée avec la globalisation. Mettre au travail de nombreux jeunes ne peut se faire que dans des économies en croissance, et il est logique que travail décent et croissance soient reliés. La croissance doit être inclusive, c'est-à-dire profiter à toutes les parties de la population, et notamment aux plus défavorisés.

Chapitre 13

Processus d'industrialisation et évolutions à travers l'ODD 9

Patrick-Jean Gilibert

En 2017, la communauté internationale, à travers le « Forum politique de haut niveau pour le développement durable » (HLPF), procédera à l'examen de sept premiers Objectifs, dont l'Objectif 9. En cette même année, des politiques fortes de réindustrialisation s'affirment, tant aux États-Unis qu'en Europe, apportant une contradiction à l'universalité de l'Objectif de développement durable 9 et à sa mise en œuvre en faveur de la lutte contre la pauvreté dans le monde.

Depuis le début de la révolution industrielle, la croissance du secteur manufacturier est un facteur important de développement. Au cours de ces dernières années, la valeur ajoutée mondiale (VAM) a atteint des niveaux sans précédent, représentant plus de 18 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. De ce fait, de nombreux pays en développement, notamment en Asie, ont pu sortir

de la pauvreté. Et pourtant, de nombreux défis s'annoncent d'ici à 2030.

Les pays émergents ne peuvent plus rivaliser ni avec les fabricants à bas salaires des pays à faible revenu, ni avec les innovateurs de haute technologie des pays à revenu élevé et se trouvent ainsi coincés dans la trappe des pays à revenu intermédiaire. Les pays les moins avancés, dont la valeur ajoutée manufacturière par habitant est inférieure à 100 dollars par an, contre près de 5 000 dollars dans les régions développées, ont accumulé un retard structurel.

Enfin, un nouveau volontarisme politique au sein des pays développés souhaite engager un processus de réindustrialisation, ce qui génère un risque politique de diminution de l'aide publique au développement, mettant en péril l'atteinte des Objectifs de l'Agenda 2030, et particulièrement l'ODD 9.

Chapitre 14

Réduire les inégalités dans les pays et entre pays. Enjeux conceptuels, statistiques et politiques

Sandrine Mesplé-Somps, Anne-Sophie Robilliard

Alors que les États membres des Nations unies ont inscrit la réduction des inégalités comme un Objectif dans le nouvel Agenda international de développement à l'horizon 2030, ce chapitre interroge les enjeux conceptuels, statistiques et politiques de cet Objectif. Après avoir résumé comment la question des inégalités s'inscrit dans les débats sur le développement et la croissance, et indiqué que les multiples mécanismes à l'origine des dynamiques des inégalités sont encore trop mal connus, les auteurs relèvent que la mesure des inégalités renvoie à des questions conceptuelles complexes et qu'elle oblige à repenser les dispositifs de suivi des niveaux de vie. Enfin, les politiques de réduction des inégalités promues par l'Agenda 2030 sont analysées et leurs points aveugles débattus.

Chapitre 15

Pas de développement durable sans réduction des inégalités

Marie Duru-Bellat

Ce chapitre défend la thèse selon laquelle les inégalités mondiales actuelles sont incompatibles avec un développement durable, pour des raisons à la fois sociopolitiques et écologiques. Au niveau des personnes comme des pays, non seulement elles rendent les relations plus tendues, mais elles poussent à une course en avant pour combler l'écart avec les plus riches, ce qui est délétère en termes écologiques. Les inégalités mondiales posent aussi un problème de justice globale, dès lors que les droits humains les plus élémentaires s'en trouvent bafoués dans certaines parties du monde, davantage concernées par les périls environnementaux alors qu'elles en sont moins responsables.

Chapitre 16

Consommer et produire durablement. La difficile construction de nouveaux modes de vie

Stéphanie Leyronas, Alexis Bonnel

Les crises énergétiques, alimentaires, financières et économiques se succèdent, le climat continue à se réchauffer, et de nombreuses ressources naturelles se dégradent et se raréfient. Ces dérèglements, d'une ampleur sans précédent, creusent les inégalités et amènent leur cortège d'inquiétudes et d'instabilités sociales et politiques. Optimiser l'efficacité de la production de biens et services comme celle des usages ne sera pas suffisant : une évolution plus fondamentale de nos modes de vie est nécessaire. L'Objectif de développement durable 12 nous y invite, mais il a été livré sans mode d'emploi. Comment faire, alors que les enjeux sont extrêmement complexes et imbriqués, et que la notion de durabilité est elle-même bien difficile à saisir ? La construction de nouvelles utopies collectives semble devenue aussi indispensable qu'urgente pour concilier actions locales et objectifs globaux.

Chapitre 17

L'accès à l'eau, une question de justice pluriscaleire

Thierry Ruf

L'eau est une entrée incontournable du développement durable. Les accès aux ressources et leurs partages font couler beaucoup d'encre depuis vingt-cinq ans. Les énoncés des Objectifs actuels s'inscrivent dans des déclarations déjà anciennes et finalement peu novatrices depuis la conférence de Dublin de 1992. Le constat reste pessimiste, faute d'avancées visibles. Pour aller vers des progrès, les dimensions géographiques, historiques et sociales permettent d'aborder la complexité des questions à traiter aux différentes échelles du maillage territorial. Il faut orienter les parties prenantes de la gestion de l'eau vers des modèles alternatifs, pluriels et adaptatifs, en fonction des contextes sociaux et des cultures locales, dans des approches renouvelées introduisant des notions de justice sociale et environnementale.

Chapitre 18

Faire face au changement climatique

Serge Janicot

Le réchauffement climatique et ses dérèglements associés représentent une menace fondamentale pour le développement durable des sociétés, en particulier au Sud. Ainsi, un Objectif spécifique concernant « les mesures d'urgence à prendre pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions », l'ODD 13, a été défini. Cet ODD n'a de portée crédible que si y sont associés des politiques pour y parvenir, des financements pour les mettre en œuvre et des indicateurs pour en évaluer les résultats. Un certain nombre d'obstacles devront être franchis pour atteindre les cibles de l'ODD 13, et ce rapidement face à l'emprise de plus en plus forte des émissions anthropiques sur le dérèglement climatique et les changements environnementaux associés. La science a son rôle à jouer pour contribuer à assurer la convergence entre les enjeux sociétaux liés au climat et ceux liés au développement durable.

Chapitre 19

Le pari de l'agriculture pour relever le défi de l'ODD 13. S'adapter au changement climatique tout en l'atténuant

Emmanuel Torquebiau, Laurent Sédogo

L'agriculture est sans doute l'activité humaine la plus liée au climat. Elle est affectée par le changement climatique, surtout dans les pays en développement, et elle est responsable d'émissions de gaz à effet de serre. L'agriculture peut aussi être l'une des réponses à la crise du changement climatique. Il est possible de diminuer les émissions agricoles et de capturer du carbone atmosphérique dans le sol par des pratiques agro-écologiques favorisant l'augmentation de la matière organique du sol, comme l'agroforesterie. Ces pratiques peuvent ainsi contribuer simultanément à l'atténuation du changement climatique et, en améliorant les propriétés du sol, à l'adaptation de l'agriculture à ce changement. L'agriculture intelligente face au climat se donne pour objectifs d'être adaptée au changement climatique et de l'atténuer, tout en contribuant de manière durable à la sécurité alimentaire. Une augmentation de la teneur en carbone de tous les sols du monde de 4 ‰ par an permettrait de compenser toutes les émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique. L'initiative internationale d'origine française « 4 ‰. Les Sols pour la Sécurité Alimentaire et le Climat » ambitionne de montrer qu'il est possible d'augmenter la teneur en carbone du sol dans ces proportions tout en assurant la sécurité alimentaire mondiale. Ces démarches constituent une réponse de l'agriculture aux objectifs de l'ODD 13. Il convient néanmoins de répondre aux questions de recherche que cela pose, par exemple pour la mesure du taux de carbone dans le sol ou les changements nécessaires dans les politiques publiques.

Chapitre 20

Les océans : un lieu de rencontre pour les Objectifs de développement durable

Frida Ben Rais Lasram, Frédéric Ménard, Philippe Cury

Les océans jouent un rôle crucial pour la sécurité alimentaire mondiale, la régulation climatique, le cycle de l'eau et de nombreux autres services écosystémiques. L'ODD 14 entend conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les res-

sources marines aux fins du développement durable. Cet Objectif devra se réaliser en articulant les objectifs liés à la conservation et à l'exploitation des ressources marines avec plusieurs autres ODD de l'Agenda 2030. Cette perspective permet de coupler les préoccupations environnementales, mais aussi sociales et économiques, et de recentrer les thèmes de recherche dans un cadre plus intégrateur. Les problématiques environnementales, économiques et sociales ne pourront être traitées qu'avec cet effort d'intégration et de réorientation de nos objectifs.

Chapitre 21

La neutralité en matière de dégradation des terres. La solution pour préserver les écosystèmes terrestres

Monique Barbut, Abdeladim Lhafi

L'objet de ce chapitre est d'aborder l'Objectif 15 relatif à la « préservation et à la restauration des écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité ». Après avoir brièvement rappelé l'ensemble des cibles visées, un focus est fait sur la cible 15.3 visant « d'ici à 2030, à lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la désertification, la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde sans dégradation des sols ». C'est dans ce contexte que la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) s'est donné pour ambition d'enrayer et d'inverser la tendance à la dégradation des terres à travers deux voies prioritaires d'actions : la restauration/réhabilitation des écosystèmes dégradés et la gestion durable des ressources terrestres en atteignant la neutralité en matière de dégradation des terres (NDT). Après une succincte présentation de cette approche innovante, les multiples bénéfiques des actions qu'elle sous-tend, entreprises à travers des projets transformatifs de grande envergure, sont présentés. Il en ressort que l'atteinte de la NDT contribue indirectement à la réalisation des autres Objectifs de développement durable en matière de pauvreté, de sécurité alimentaire, de création d'emplois... moyennant la levée d'obstacles tels que la mobilisation de financements d'une

ampleur suffisante pour couvrir les besoins. Sur ce point particulier, l'engagement du secteur privé est primordial.

Chapitre 22

Les enjeux de l'ODD16 sur la gouvernance. Dépasser les réticences pour changer la donne

Mireille Razafindrakoto, François Roubaud

L'adoption de l'ODD 16 marque une étape majeure dans la reconnaissance par la communauté internationale du développement de l'importance des principes clés associés à la notion de gouvernance. Ils sont dorénavant reconnus comme des objectifs *per se* et non pas uniquement pour leur valeur instrumentale en tant que facteurs conditionnant la réussite des politiques publiques. La gouvernance, qui était vue comme une contrainte, un critère pour l'allocation de l'aide aux PED, est mise en avant comme un moyen de rééquilibrage des pouvoirs à l'échelle nationale et internationale. Mais l'ODD 16 restera sans effet en l'absence d'un dispositif adéquat de mesure et de suivi de cet objectif. À cet égard, l'institutionnalisation d'enquêtes auprès des citoyens, relayant leurs voix sur la gouvernance, dans le cadre d'un processus conduit par les pays, et non pas imposé et mené par les institutions internationales, peut permettre de concrétiser directement les principes de transparence, de participation et d'inclusion qui sont visés par l'ODD 16.

Chapitre 23

Les ODD sont-ils adaptés aux pays les plus fragiles ?

Serge Michailof

Les Objectifs de développement durable, dont la vocation est universelle, sont-ils adaptés au cas des pays fragiles ? L'ODD 16 qui prévoit de « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous » correspond bien aux objectifs que doivent se fixer ces États. La difficulté en est la traduction concrète, qui exige un processus de « *state building* » rencontrant beaucoup de scepticisme de la part de la communauté internationale. Cette approche exige la mise en œuvre de programmes de reconstruction institutionnelle qui, pour répondre au développement fré-

quent de l'insécurité dans ces pays, doivent porter en priorité sur le système régalién. Cette approche est possible mais techniquement difficile, financièrement coûteuse et politiquement risquée. L'expérience montre aussi que les grandes agences d'aide, tout en reconnaissant qu'il n'y a pas de développement sans sécurité, se refusent absolument à aborder ces questions. Elles devront pourtant s'y résoudre, car les pays concernés ne pourront pas surmonter leurs faiblesses et restaurer la sécurité sur leur territoire sans un considérable appui international en ce domaine.

Chapitre 24

Renforcer les solidarités scientifiques internationales. Réduire les écarts et articuler enjeux locaux et globaux

Jacques Lançon, Philippe Petithuguenin, Henri-Luc Thibault

L'ODD 17 met en avant le besoin de coordination, à toutes les échelles, pour mobiliser les moyens d'action à la hauteur des ambitions de la résolution de l'ONU. La science et les institutions publiques de recherche sont appelées à jouer un rôle majeur dans l'accompagnement de ces ambitions. Ce texte montre que les dispositifs de partenariat à l'international conçus par le Cirad et l'IRD occupent une niche originale dans l'organisation mondiale de la recherche et répondent bien à ce besoin de coordination multi-échelles. Les dP (dispositifs de recherche et d'enseignement en partenariat) dont le Cirad est membre, les LMI (laboratoires mixtes internationaux) dont l'IRD est membre et les JEAI (jeunes équipes associées à l'IRD) visent à promouvoir et soutenir durablement la constitution de communautés scientifiques mixtes et internationales du Nord et du Sud. Insérés localement, ces dispositifs permettent d'articuler des problématiques locales et des enjeux globaux. Ils s'adosent à des tutelles administratives impliquées dans la conception ou la conduite des politiques publiques. Par ailleurs, en s'interconnectant, ces dispositifs représentent une large communauté dédiée à la production de connaissances opérationnelles sur des enjeux globaux. Appropriés pour penser et réaliser le changement d'échelle, les dP, LMI et JEAI pourraient servir de pilotes pour d'autres expériences à visée sociale ou économique, reposant sur la mixité et le dialogue interculturels.

Chapitre 25

La comptabilité du capital naturel, un outil au service des ODD. Organiser localement le lien entre recherche et action

Pierre Bertrand, Edmond Roger, Pierre Jacquet, Solofo Rakotondraompiana

Partant du constat que la formulation de recommandations ne sera probablement pas suffisante pour la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, ce chapitre propose d'étudier plus précisément les conditions de l'action en vue d'atteindre les ODD. Il s'appuie sur les leçons d'un projet récent conduit à Madagascar consistant à élaborer une comptabilité du capital naturel pour une aire protégée et illustre comment ce nouveau type de comptabilité peut être conçu comme un outil collaboratif puissant pour mieux prendre en compte les relations entre l'environnement et les activités socio-économiques. Il en ressort que les incitations susceptibles de pousser les individus à agir individuellement et collectivement sont tributaires de l'information disponible sur les interactions entre environnement et activités socio-économiques. Pour inciter à l'action, cette information doit être perçue comme pertinente, légitime et crédible par ceux qui sont en charge de prendre des décisions, et notamment à l'échelle locale. Nos conclusions soulignent l'importance des conditions de la production de connaissances par des acteurs locaux.

Chapitre 26

Quelle convergence entre société civile et puissance publique ? Un partenariat multi-acteurs pour l'ODD 17

Philippe Jahshan

L'agenda des ODD met fin à 70 ans d'une aide au développement unilatérale depuis un hémisphère Nord « développé » vers un hémisphère Sud « sous-développé ».

Universels, les ODD dotent tous les pays d'une même feuille de route, exprimant ainsi l'interdépendance des situations, des problématiques et des politiques au niveau mondial. Indivisibles, ils font le lien permanent entre la réduction des inégalités, la gouvernance et l'État de droit. Pluri-acteurs, ils consacrent la fin des monopoles d'État sur la coopération et le développement. L'Agenda étant non contraignant, il aura besoin d'une

appropriation politique au plus haut niveau et de sociétés civiles mobilisées. Pour sa mise en œuvre, il devra bénéficier de la tenue des engagements financiers des pays donateurs à accroître l'aide publique au développement (0,7 %), d'un engagement ferme dans l'accompagnement à l'augmentation des ressources locales et domestiques, dans la lutte contre l'évasion fiscale et la corruption, et pour l'orientation effective des investissements privés vers le développement durable. Il devra mettre au cœur de son ambition la structuration d'États de droit et le développement d'une gouvernance démocratique. Les ODD 16 et 17 sont intimement liés de ce point de vue. Complexe et ambitieux, cet Agenda représente la seule feuille de route universelle pour un monde plus soutenable à l'horizon 2030. Il est porteur d'un récit politique dont il faut se saisir, parce qu'il est le plus complet et qu'il appréhende la complexité du monde.

Chapitre 27

Pour une plus grande politisation, territorialisation et socialisation de l'Agenda 2030 et des ODD

Henri-Luc Thibault

Les Objectifs de développement durable sont le fruit d'un compromis politique international qui peine à se traduire en engagements politiques aux différentes échelles territoriales où ils sont censés être déclinés. Car l'Agenda 2030 n'a pas encore véritablement percolé dans le corps social et ce dernier n'en est, aujourd'hui, ni le promoteur ni le véritable artisan. Le chantier de transformation qu'appelle cet Agenda gagnera, pour être mené à bonne fin, à s'appuyer sur une recherche performante, tout particulièrement dans les pays disposant de capacités encore insuffisantes, mais ne pourra s'en remettre aux seuls « experts ». Il devra, également, identifier ses « perdants » potentiels, soit pour les accompagner, soit pour les contrer. C'est à ces conditions que l'Agenda 2030 pourra aussi devenir un catalyseur du changement sociétal.

Chapitre 28

Des ODD interconnectés. L'ODD 2 et l'exemple de l'agriculture comme levier de l'Agenda 2030

Patrick Caron, Jean-Luc Chotte, Ludovic Mollier, Frédérique Seyler

Le secteur agricole, au cœur d'un tissu d'interactions liant de manière étroite les enjeux de sécurité alimentaire, de pauvreté, de santé, de justice environnementale et climatique, d'accès à l'eau, de production durable, de climat et de lutte contre la dégradation des terres, est central pour l'Agenda 2030. Il représente à ce titre un levier d'action puissant. Pour illustrer cela, les auteurs analysent d'une part le nexus « Sécurité alimentaire – Eau – Production durable », d'autre part le nexus « Sécurité alimentaire – Actions pour le climat – Dégradation des terres ». Les exemples montrent combien les cibles de l'ODD 2 sont indissociables de celles des autres ODD. Ils permettent d'affirmer le potentiel de transformation que porte le secteur agricole pour la santé de la planète, de l'humanité et pour la stabilité politique, pour autant qu'une révolution des systèmes alimentaires se dessine. Et pour autant qu'une pluralité de voies soient mises en œuvre, adaptées à chaque lieu, et que les changements entrepris au niveau local s'accompagnent de mécanismes internationaux qui stimulent les initiatives nationales et locales, les mettent en cohérence, et qui traitent les arbitrages et les compromis à opérer.

Chapitre 29

Mise en œuvre des ODD : que font les pays ? Une revue des rapports volontaires présentés au Forum politique de haut niveau

Laura Brimont, Damien Demailly, Julie Vaillé

Dans de nombreux pays, les ODD bénéficient d'un soutien politique de haut niveau, jusqu'au Premier ministre, et l'effort pour assurer leur mise en œuvre cohérente entre ministères est réel ; en témoigne explicitement le cas de la Norvège. Si les pays mentionnent souvent dans leurs rapports l'importance d'impliquer les collectivités locales ou les parlements nationaux – notamment par l'intermédiaire du vote budgétaire –, ils sont peu diserts sur les modalités de cette implication, ainsi que sur celle des citoyens. Cependant, à l'instar de l'Allemagne ou du Mexique, les pays

peuvent donner une place importante aux associations, aux syndicats ou aux entreprises dans le suivi des ODD et dans l'élaboration des décisions publiques. Ils comptent aussi sur l'engagement de ces acteurs « sur le terrain », en tant qu'acteurs du changement.

Les pays sont encore peu avancés dans l'utilisation des indicateurs et des cibles des ODD pour évaluer les progrès à accomplir, définir des priorités d'action publique ou suivre dans le temps les progrès réalisés. Les analyses des lacunes et des progrès à accomplir (*gap analyses*) se limitent généralement à des inventaires de politiques sectorielles et/ou d'indicateurs, sans réflexion prospective sur le scénario tendanciel et la trajectoire de transformation.

La mise en œuvre de l'Agenda 2030 débute, et il est encore trop tôt pour dresser un bilan des résultats des premiers efforts menés par les États. Néanmoins, l'état des lieux réalisé dans ce chapitre permet d'explorer les mécanismes institutionnels les plus prometteurs et, ce faisant, s'inscrit dans l'objectif d'apprentissage mutuel entre les pays qui est au fondement des ODD.

Chapitre 30

Trois propos sur le financement de la recherche pour le développement

Mathieu Boussichas, Patrick Guillaumont

Avec les ODD, la recherche pour le développement et son financement font leur apparition dans l'Agenda du développement. Le financement de la recherche est majoritairement privé et reste quasi exclusivement le fait des pays occidentaux et émergents. Même si nombre de travaux de recherche sont susceptibles de bénéficier indirectement aux pays les plus pauvres, ce constat pose la question de savoir comment ces pays peuvent bénéficier d'activités de recherche qu'ils n'ont pas les moyens de financer. L'APD apparaît comme un outil utile à cette fin, mais l'aide à la recherche pour le développement reste limitée. La volonté d'optimiser la recherche en faveur du développement implique de traiter la recherche la plus utile pour le développement comme un bien public mondial. L'exemple du CGIAR en est une très bonne illustration.

Enfin, la diffusion des connaissances nécessite de mieux connecter la recherche à la décision politique. Cela implique de promouvoir les think tanks sur le développement. Les plus puissants

financièrement sont anglo-saxons. Si les ressources publiques restent essentielles au financement de nombre d'entre eux, certains think tanks bénéficient de financements privés importants. Cela pose la question de la garantie d'indépendance et du rôle que doivent jouer les pouvoirs publics dans la bataille des idées et de l'influence.

Chapitre 31

L'innovation au cœur de l'Agenda 2030. Quels enjeux de coopération internationale ?

Sarah Marniesse, Sébastien Treyer

L'Agenda 2030 constitue un véritable projet de transformation des activités humaines, des modes de vie, de production et de consommation. L'innovation est indispensable à ces transformations. Mais l'innovation technologique seule ne suffira pas. Même « responsable », elle ne parviendra pas, seule, à infléchir les trajectoires. L'innovation doit s'inscrire dans un véritable projet de société, qui modifie radicalement les modes d'être, d'avoir, de faire. Elle est ainsi tout autant sociale, organisationnelle, d'usage, financière ou politique que technologique. Partout sur les territoires, les innovations se multiplient, qui transforment déjà nos sociétés, et il est indispensable d'organiser un dialogue continu sur les visions d'avenir qui sous-tendent ces innovations pour que tous les acteurs soient partie prenante des systèmes d'innovation, et que ceux-ci permettent d'emprunter des trajectoires de développement durable spécifiques et pertinentes pour chaque pays et chaque société concernée.

Cette approche va nécessairement à l'encontre d'une innovation conçue comme résultant de transferts unilatéraux de technologies. Elle plaide davantage en faveur du soutien au renforcement des capacités locales de recherche et d'innovation. La coopération internationale pour l'innovation est indispensable pour que tous les pays puissent atteindre les ODD, mais elle ne doit pas être pensée selon les termes stérilisants d'un transfert de technologies déjà existantes entre grandes régions, mais plutôt comme l'appui à la construction, dans chaque pays, d'un système d'innovation ouvert, reliant les acteurs, publics et privés, impliqués dans le changement.

Liste des principaux sigles et acronymes

AAAA	Agenda d'action d'Addis-Abeba
ACP (pays)	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AEP	Approche écosystémique des pêches
AFD	Agence française de développement
AIE	Agence internationale de l'énergie
ANR	Agence nationale pour la recherche
APD	Aide publique au développement
BEE	Bon état écologique
BIT	Bureau international du travail
CAD	Comité d'aide au développement
CaSa (réseau)	Carbone du sol en Afrique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (UNFCCC en anglais)
CDN	Contribution déterminée au niveau national (<i>Intended National Determined Contribution</i>)
Cerdi	Centre d'études et de recherches sur le développement international
CGD	<i>Center for Global Development</i>
Cese	Conseil économique, social et environnemental
Cirad	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CMSC	Cadre mondial pour les services climatologiques
Cnuced	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CNULCD	Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification

COP	<i>Conferences of the Parties</i>
DCSMM	Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin
DFID	<i>Department for International Development</i>
DIE	<i>German Development Institute</i>
dP	Dispositif de recherche (Cirad)
DIRD	Dépense intérieure de recherche et de développement
ECDPM	<i>European Centre for Development Policy Management</i>
Ecosoc	Conseil économique et social des Nations unies
EPT	Éducation pour tous
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FCFA	Franc CFA
Ferdi	Fondation pour les études et la recherche sur le développement international
Fida	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FPHN	Forum politique de haut niveau (<i>High-level Political Forum</i>)
GDT	Gestion durable des terres
GES	Gaz à effet de serre
Giec	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>)
Gire	Gestion intégrée des ressources en eau
GPSA	<i>Global Partnership for Social Accountability</i> (Partenariat global pour la responsabilité sociale)
GSDR	<i>Global Sustainable Development Report</i> (Rapport mondial sur le développement durable)
HLPE	<i>High-level Panel of Experts</i> (Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition)
HLPF	<i>High-level Political Forum</i> (Forum politique de haut niveau sur le développement durable)
Iddri	Institut du développement durable et des relations internationales
IDH	Indice de développement humain

IDGM	Initiatives pour le développement et la gouvernance mondiale
IFDD	Institut de la Francophonie pour le développement durable
INDC	<i>Intended National Determined Contribution</i> (Contribution déterminée au niveau national)
INN (pêche)	Illicite, non déclarée et non réglementée
INS	Instituts nationaux de la statistique
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat)
IRD	Institut de recherche pour le développement
ISBL	Institution sans but lucratif
JEAI	Jeunes équipes associées à l'IRD
Labex	Laboratoire d'excellence
LMI	Laboratoire mixte international (IRD)
Mooc	<i>Massive open online course</i>
NDT	Neutralité en matière de dégradation des terres
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
ODD	Objectifs de développement durable
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
Onudi	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
PED	Pays en développement
PEID	Petits États insulaires en développement
PGO	Partenariat pour un gouvernement ouvert

PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancés
PMI	Politique maritime intégrée
Pnud	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPTE	Initiative pays pauvres très endettés
R&D	Recherche-développement
RNB	Revenu national brut
RPD	Recherche pour le développement
RSE	Responsabilité sociale et environnementale
SDSN	<i>Sustainable Development Solutions Network</i>
SNDD	Stratégies nationales de développement durable
SG (ONU)	Secrétariat général
STI	Science, technologie, innovation
TFM	<i>Technology Facilitating Mechanism</i>
UNCCD	<i>United Nations Convention to Combat Desertification</i> (Convention de lutte contre la désertification)
Unesco	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> (CCNUCC en français)
VAM	valeur ajoutée mondiale
WWF	<i>World Wildlife Fund</i> (Fonds mondial pour la nature)

Liste des auteurs

Monique Barbut

Secrétaire exécutive de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification.

Frida Ben Rais Lasram

Maître de conférences à l'université du Littoral Côte d'Opale, UMR LOG (Laboratoire d'océanologie et de géosciences).

Pierre Bertrand

Senior Program Associate, Global Development Network.

Alain Billand

Directeur du département Environnements et Sociétés du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad).

Alexis Bonnel

Conseiller Environnement-Développement à l'Agence française de développement (AFD).

Matthieu Boussichas

Chercheur, en charge des programmes « Financement international du développement » et « Objectifs de développement durable » à la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdri).

Laura Brimont

Chercheure à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri).

Patrick Caron

Président du Groupe d'experts de haut niveau (HLPE) du Comité des Nations unies sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad).

Jean-Marc Châtaigner

Ancien directeur général délégué de l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Ambassadeur, envoyé spécial pour le Sahel au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Jean-Luc Chotte

Directeur adjoint du département Écologie, biodiversité et fonctionnement des écosystèmes continentaux (Ecobio) à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

Jean-Pierre Cling

Chercheur-associé à l'UMR Dial (Développement, institutions, mondialisation).

Philippe Cury

Directeur de recherche, représentant de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) auprès des instances européennes.

Damien Demailly

Responsable du programme « Objectifs de développement durable » à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri).

Loan Thi Bich Dinh

Chercheuse au Centre de prévision des besoins de formation de la main-d'œuvre, Institut vietnamien des sciences de l'éducation, Hanoi.

Marie Duru-Bellat

Professeure émérite à Sciences Po-Paris, chercheuse à l'Observatoire sociologique du changement (OSC) et à l'Institut de recherche sur l'éducation.

Michel Eddi

Président-directeur général du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad).

Dilek Elveren

Spécialiste de programme en matière d'égalité femme-homme au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Patrick Jean Gilibert

Représentant adjoint, Organisation des Nations unies pour le développement industriel (Onudi), bureau de New York, États-Unis.

Gaël Giraud

Économiste en chef de l'Agence française de développement (AFD), directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), directeur de la Chaire Énergie et Prospérité (École normale supérieure, École polytechnique, Ensae).

Jean-François Guégan

Directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR Mivegec (Maladies infectieuses et vecteurs : écologie, évolution, génétique et contrôle). Membre du Programme international des Nations unies FutureEarth/OneHealth.

Patrick Guillaumont

Président de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdii).

Karine Guldemann

Déléguée générale de la Fondation ELLE.

Étienne Hainzelin

Conseiller du président-directeur général du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) et professeur invité à l'École de développement international et mondialisation de l'université d'Ottawa.

Nolwenn Henaff

Chercheure à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR Ceped (Centre population et développement).

Pierre Jacquet

Président de Global Development Network (GDN) et Non-Resident Fellow du Center for Global Development (CGD).

Philippe Jahshan

Président de Coordination SUD (Coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale). Rapporteur de l'avis sur « La coopération française dans le cadre de l'Agenda 2030 » du Conseil économique, social et environnemental (Cese).

Serge Janicot

Directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR Locean (Laboratoire d'océanographie et du climat).

Séraphin Kati-Coulibaly

Professeur, université Houphouët-Boigny, Laboratoire de nutrition et pharmacologie de l'UFR Biosciences, Abidjan, Côte d'Ivoire.

Tounao Kiri

Coordinateur de programme, Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD).

Jacques Lançon

Chargé de mission Afrique à la Direction de la recherche et de la stratégie du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad).

Stéphanie Leyronas

Chercheure, programme « Communs et gestion des ressources naturelles », Agence française de développement (AFD).

Abdeladim Lhafi

Haut-Commissaire aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la désertification du Maroc, président de l'Observatoire du Sahara et du Sahel.

Sarah Marniesse

Directrice du département Mobilisation de la recherche et de l'innovation à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

Frédéric Ménard

Directeur du département Océans, climat et ressources à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

Sandrine Mesplé-Somps

Chercheure à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR Dial (Développement, institutions et mondialisation).

Serge Michailof

Chercheur-associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), senior Fellow à la fondation Ferdi et consultant spécialisé sur les problématiques institutionnelles dans les États fragiles.

Jean-Paul Moatti

Président-directeur général de l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Membre du Panel d'experts des Nations unies en charge du *Global Sustainable Development Report* (GSDR) 2019.

Ludovic Mollier

Chargé de mission « Objectifs de développement durable et Financement du développement », département des Relations internationales et européennes, Institut de recherche pour le développement (IRD).

Jean-Pierre Ndoutoum

Directeur de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD, organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie).

Didier Nkoko Bonpamgue

Professeur-associé à la Faculté de médecine de l'université de Kinshasa, République démocratique du Congo.

Xavier Oudin

Chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR Dial (Développement, institutions, mondialisation).

Catherine Paquette

Chercheuse à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR LPED (Laboratoire population, environnement, développement).

Philippe Petithuguenin

Directeur général adjoint à la recherche et à la stratégie du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad).

Solofo Rakotondraompiana

Chercheur au Laboratoire de géophysique de l'environnement et télédétection de l'Institut et Observatoire de géophysique d'Antananarivo (IOGA, université d'Antananarivo).

Mireille Razafindrakoto

Directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR Dial (Développement, institutions, mondialisation).

Teresa Ribera

Directrice de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri).

Stéphane Richard

Président-directeur général du groupe Orange.

Anne-Sophie Robilliard

Chercheuse à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR Dial (Développement, institutions et mondialisation).

Edmond Roger

Maître de conférences à l'université d'Antananarivo.

François Roubaud

Directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR Dial (Développement, institutions et mondialisation).

Thierry Ruf

Directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), UMR Gred (Gouvernance, risque, environnement, développement).

Frédérique Seyler

Directrice adjointe du département Dynamiques internes et de surface des continents (Disco) à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

Laurent Sédogo

Executive Director, West African Science Service Center on Climate Change and Adapted Land Use (WASCAL), Accra, Ghana.

Gerardo Suzán Azpiri

Professeur, Faculté de médecine vétérinaire et de zootechnie, université nationale autonome de Mexico. Membre du Programme international des Nations unies FutureEarth/OneHealth.

Henri-Luc Thibault

Directeur du département Relations internationales et européennes à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

Emmanuel Torquebiau

Chargé de mission Changement climatique, Centre de coopération en recherche agronomique pour le développement (Cirad).

Morgane Tous

Association e-graine, association d'éducation au développement durable.

Ha Thi Thai Trân

Directrice, Centre de prévision des besoins de formation de la main-d'œuvre, Institut vietnamien des sciences de l'éducation, Hanoi.

Sébastien Treyer

Directeur des programmes à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri).

Julie Vaillé

Chercheuse à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri).

DESK
25, bd de la Vannerie – 53940 Saint-Berthevin
Tél. : 02 43 01 22 11



Imprimé en France - JOUVE, 1, rue du Docteur Sauvé, 53100 MAYENNE
N° 2634471B - Dépôt légal : novembre 2017

« Transformer les vies tout en préservant la planète », telle est l'ambition des 17 Objectifs de développement durable (ODD), cadre d'action à l'échelle planétaire adopté par tous les pays membres de l'ONU en septembre 2015. Universels, les ODD s'adressent autant aux pays du Nord qu'aux pays du Sud et concernent à la fois l'économie, le développement des sociétés et la protection de l'environnement.

Lutte contre la pauvreté, égalité entre les sexes, accès de tous à une énergie propre et à une éducation de qualité, bonne santé et bien-être, villes durables, consommation et production responsables... c'est à un profond changement de modèle que nous invitent les ODD. Cette transformation passe par un dialogue renouvelé entre science, société et politique, et entraîne des mutations majeures dans les rapports Nord-Sud.

Proposant une analyse critique de chacun des 17 Objectifs, de leurs interactions et des contradictions dont ils sont aussi porteurs, cet ouvrage réunit une soixantaine d'auteurs d'horizons divers : responsables d'institutions scientifiques, chercheurs, experts, acteurs du développement... Cette approche plurielle offre différentes clés de lecture et met en avant l'importance de la recherche pour comprendre les enjeux des ODD, mesurer l'avancement de leur mise en œuvre et concevoir, en lien avec la société, des solutions innovantes.

Accessible à un large public, il apporte un éclairage inédit, à la fois critique et documenté, sur les grands défis de l'Agenda 2030 pour le développement durable.



Patrick Caron, chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), est président du Groupe d'experts de haut niveau du Comité des Nations unies sur la sécurité alimentaire mondiale.

Jean-Marc Châtaigner, ancien directeur général délégué de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), est ambassadeur, envoyé spécial pour le Sahel au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Préface de **Jean-Yves Le Drian**, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, et de **Michaëlle Jean**, secrétaire générale de la Francophonie.

Postface du Pr **Jean-Paul Moatti**, président-directeur général de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et membre du Panel d'experts des Nations unies en charge du *Global Sustainable Development Report (GSDR) 2019*.


Éditions

44, bd. de Dunkerque
13572 Marseille cedex 02
www.editions.ird.fr

 **AFD**
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

5, rue Roland Barthes
75598 Paris cedex 12
www.afd.fr

35 €

ISBN 978-2-7099-2412-2



9 782709 924122