

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'appropriier 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.

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