

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 Spaier 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.

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