

ODD: « Pas en bonne voie », dit l'ONU

Nombreux sont les chefs d'Etat et de gouvernement à l'ONU, fin septembre, pour discuter de l'avancée des 17 objectifs de développement durable (ODD). Une occasion pour faire le point sur l'approche du développement durable par la communauté internationale et sur ce que fait la France.*

Jan Robert SUESSER, membre de la LDH

Les dix-sept objectifs de développement durable (ODD) (voir infographie), adoptés par l'ONU en 2015, déclinés en cent soixante-neuf cibles à atteindre, sont censés être réalisés pour 2030. Pauvreté, éducation, santé, inégalités de genre, accès à l'eau, préservation de l'environnement, emplois décents, inégalités sociales, non-discrimination, bonne administration, paix... Tout (ou presque) est couvert. Pour la première fois est affirmé comme base d'un développement durable de nos sociétés l'accès aux droits fondamentaux pour toutes et tous, et cela pour l'ensemble des pays, riches et pauvres. Tous se sont engagés à mettre en œuvre des politiques permettant d'atteindre les dix-sept objectifs, alors que jusqu'ici le développement était traité comme un sujet pour pays pauvres, financé en s'appuyant sur des contributions des pays riches (en particulier avec l'aide publique au développement-APD).

Quatre ans après leur adoption, la réunion du Forum politique de haut niveau pour le développement durable (FPHN), tenue en juillet à l'ONU, a constaté les faibles progrès dans la réalisation des ODD. Le secrétaire général, António Guterres, a ainsi déclaré: « *Nous ne sommes pas sur la bonne voie et nous devons intensifier*

nos efforts. » Les causes de ce retard ne font pas consensus, et en conséquence elles ne sont pas au centre des réflexions des institutions. Ne sont mises en avant que des propositions censées faire avancer les choses.

Ainsi, premier axe, il est proposé d'accélérer la production des statistiques agréées pour le suivi des objectifs (alors qu'autrefois, pour traiter d'une question, on commençait par créer « une commission »). Evidemment, des statistiques publiques montrant la variété des situations vécues par différentes populations (femmes/hommes, peuples autochtones/population générale, jeunes, anciens, handicapés...) sont une bonne chose. Mais on ne peut accepter d'entendre que c'est le manque d'information qui explique le manque d'action. Presque toujours, on en sait bien assez pour agir.

Un deuxième axe consiste à proposer de construire des synergies entre objectifs pour mieux progresser. La cohérence des politiques est un objectif louable. Mais, là encore, ce ne saurait être la condition pour agir car être pleinement cohérent est encore plus exigeant. Cela risque donc d'être le prochain prétexte de ceux qui veulent ne rien faire.

Un troisième axe voit dans la mobilisation de la diversité des acteurs l'outil pour faire avancer les ODD. Sont citées les autorités locales, les entreprises, la société civile. Là encore, c'est le bon sens. Mais la question

qui reste alors en suspens est celle de la place centrale, unique, que doivent occuper (et ne le font pas) les autorités centrales qui, seules, peuvent mettre en place un cadre général permettant d'avancer. De même n'est pas abordée la question de la responsabilité de la communauté internationale des bailleurs de l'APD, et en particulier de leur comportement réel. Ces deux acteurs essentiels sont-ils au rendez-vous? L'optimisme n'est pas de mise, tant le fonctionnement de l'économie globalisée et ses conséquences dans les relations internationales sont en opposition à ce que portent les ODD.

Quid de la France, dans le processus des ODD ?

Qu'en est-il de l'engagement de la France, sur cette question? Comme pour tous les pays riches, la réalisation des ODD couvre deux dimensions. L'une s'inscrit dans l'aide publique au développement des pays pauvres, l'autre concerne leur réalisation sur son propre territoire, où beaucoup reste à faire.



* Au moment où cet article est écrit (fin août), nous ne savons pas ce qui se dira et se décidera à la fin septembre, à l'ONU.

OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE



Les dix-sept objectifs de développement durable (ODD), adoptés par l'ONU en 2015, sont censés être réalisés pour 2030. Pour la première fois est affirmé comme base d'un développement durable l'accès aux droits fondamentaux pour toutes et tous, et cela pour l'ensemble des pays, riches et pauvres.

Penser de façon articulée ces deux dimensions n'est pas classique, pour l'action publique. Historiquement parlant, elle a été traitée par deux sphères distinctes : pour les politiques nationales par l'élargissement de l'accès effectif aux droits fondamentaux, et pour l'international par les financements consacrés à l'aide au développement. Ce n'est que récemment, avec les enjeux de réchauffement climatique et de préservation des espèces, que l'articulation national-international commence à être pensée, au moins pour une partie du champ. Mais, pour l'essentiel des ODD, cette articulation ne se fait toujours pas. Emmanuel Macron a affirmé à plusieurs reprises que l'APD française sera portée à 0,55 % du revenu national brut en 2022⁽¹⁾. Cette croissance des moyens, limitée mais significative, est une bonne nouvelle en soi. Pour qu'elle se traduise en bonnes choses, il faudrait y ajouter d'autres ingrédients.

Dans le relevé de conclusions de la dernière réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) du 8 février 2018, lequel fixe les orientations de l'assistance, la France affirme mettre les ODD au centre de sa politique d'aide publique. Elle énonce des priorités pour son action « dans quelques secteurs où elle a une forte valeur ajoutée – les zones en crise, l'éducation, le climat, l'égalité femmes/hommes, ainsi que la santé » et une concentration géographique, en particulier pour les pays du Sahel.

Le fait que « la France aurait un forte valeur ajoutée » pour lesdits « secteurs » est

(1) Rappelons que la communauté des pays riches s'est engagée il y a déjà bien longtemps à 0,70 % du RNB et que plusieurs pays européens comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, la Norvège affichent une aide autour de 1 %. Depuis de nombreuses années, la France y consacre moins de 0,40 %.

une proclamation. Par qui la forte valeur ajoutée est-elle reconnue ? L'affirmation gagnerait à s'appuyer sur des études contenant des éléments pertinents d'avantages comparatifs, avec des pays comme le Royaume-Uni, le Canada, la Suède, l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne, pour prendre des pays de taille comparable ou plus petits mais fortement engagés. Il ne s'agit pas de dénigrer la qualité de l'expertise dont la France dispose pour assister les pays en développement dans ces secteurs. Mais on peut s'interroger sur la pertinence d'une telle approche.

Pour être efficace dans le soutien aux ODD, on pourrait d'abord penser et inscrire les interventions françaises dans la complémentarité de celles mises à disposition par les autres. Et que cette addition des interventions devrait elle-même être pensée en référence aux choix nationaux des pays. Autrement dit, partir des

besoins nationaux validés avec les autorités centrales et locales ainsi qu'avec les sociétés civiles plutôt que partir d'une offre française d'assistance telle qu'elle l'(auto)valorise.

Enfin, et peut-être surtout, les pays bénéficiaires de l'aide se voient proposer des approches « suivez notre modèle », cela en tous domaines. Que ce soit démocratie et citoyenneté, accès aux droits fondamentaux, fonctionnement de l'économie, lutte contre les inégalités... L'assistance promeut de facto trop souvent des copiés-collés d'outils institutionnels et de politiques nationales jugés « de forte valeur ajoutée », que les pays seraient en charge d'adapter, comme si des choses faites ainsi pouvaient fonctionner.

Enfin, il faut noter que les « conclusions » du Cigid n'inscrivent pas explicitement les « priorités » que se fixe la France dans l'intervention de l'Union européenne. Pourtant, la France la décide, la finance et ces orientations sont naturellement compatibles avec celles menées avec le budget national. Quel sens a cette dichotomie ?

Indicateurs nationaux pour ODD en France

En France, depuis 2017, le gouvernement a mis en place des concertations pour construire une feuille de route nationale de mise en œuvre des ODD.

L'adoption d'une centaine d'indicateurs statistiques qui traduiraient des ODD dans le contexte de la France a été le premier résultat des concertations. Ce choix s'est fait au sein du Conseil national de l'information statistique, cadre institutionnel usuel où se discutent les statistiques publiques. Une soixantaine de représentants des ministères, de syndicats, d'associations ont échangé sur des indicateurs nationaux s'ajoutant à ceux retenus au niveau multinational (ONU, Union européenne). L'exercice, coordonné par l'Insee, imposait d'en limiter le nombre et de ne retenir que des statistiques calculables, sans recours donc à de nouvelles enquêtes. Cette dernière contrainte a joué par exemple lorsque n'a pas été retenu « le nombre de SDF » qui venait en écho au souhait du président de la République que personne ne dorme à la rue. Une information régulière sur le nombre de SDF et leur répartition n'est pas disponible.

Un paradoxe à souligner est que ces indi-

« Ce n'est que récemment, avec les enjeux de réchauffement climatique et de préservation des espèces, que l'articulation national-international commence à être pensée, au moins pour une partie du champ. Mais, pour l'essentiel des ODD, cette articulation ne se fait toujours pas. »

cateurs nationaux ont été choisis alors que la France n'a pas encore de feuille de route, pas d'objectifs particuliers définis. Bien entendu, le choix des indicateurs internationaux a aussi été fait hors feuilles de route nationales. Mais on ne peut pas comparer les deux cas. Dans le cadre international, on a des indicateurs généraux, valables pour de nombreux pays, dont l'usage principal sera les comparaisons internationales. Dans le cadre national, on devrait être en situation de mesurer des résultats de politiques concrètes décidées pour la réalisation d'ODD.

Une des conséquences de cette disjonction entre indicateurs choisis et politiques publiques spécifiques est que la démarche des ODD reste une chose désincarnée, théorique, lointaine pour la population mais aussi pour les responsables à tous niveaux, dans tous milieux (étatiques, associatifs, patronaux, syndicaux, du monde de la recherche et de l'université...).

Les politiques publiques au prisme des ODD

Au-delà du choix des indicateurs, le gouvernement a affirmé l'ambition de faire porter une feuille de route nationale des ODD qui serait partagée par tous les acteurs que sont les administrations, le

patronat, les collectivités locales, les syndicats, les associations, la recherche. Une concertation a été mise dans les mains d'un Comité de pilotage de haut niveau dédié aux Objectifs de développement durable, d'une centaine de personnes, dont LDH est membre parmi une dizaine d'autres associations.

Jusqu'à présent, l'exercice est resté en grande partie inatteignable. D'abord, parce que d'une façon générale ces acteurs n'ont pas de vision partagée de ce qui fait une société inclusive. Ensuite, parce que l'Etat lui-même ne s'est pas emparé du sujet en lui donnant un cadre dans lequel s'inscriraient les autres initiatives. L'approche gouvernementale, en fait idéologique, est que pour contribuer à atteindre les ODD, l'Etat serait un acteur parmi les autres. Enfin, parce que confier le pilotage aux ministères de l'Ecologie et des Affaires étrangères limite le processus à un moment où le débat public porte sur l'articulation des politiques publiques qui recouvrent « fin du mois » et « fin du monde » – un sujet central des ODD. L'incapacité des autorités à répondre à ce défi, effectivement complexe, est patente et devrait se refléter dans les limites d'une feuille de route qui traduirait les aspirations légitimes de la société.

A l'heure où ces lignes sont écrites, six thèmes semblent se dégager de la concertation : une transition juste passant par la lutte contre les discriminations et les inégalités – notamment femmes/hommes – et par les mêmes droits garantis à toutes et tous ; un modèle de société respectueux du climat et de la biodiversité ; une éducation tout au long de la vie pour des comportements adaptés aux défis écologiques ; une action pour la santé et le bien-être qui s'appuie sur une agriculture saine et durable ; une participation citoyenne reposant sur un renforcement de l'expérimentation et l'innovation territoriale ; une action à l'international qui porte la transformation durable des sociétés, la paix et la solidarité.

Ces six thèmes ne sont pas encore validés par le gouvernement. Et donc de quoi les objectifs reformulés pour la France seront-ils porteurs, avec quelles politiques publiques, quel débat démocratique, quel renforcement des libertés ? Ces questions sont pour aujourd'hui, les réponses sont pour on ne sait encore quand, sur la route de 2030 ! ●