



Environnement et développement : ODD et OMD

Les cinq « Sommets de la Terre », organisés tous les 10 ans par les Nations Unies depuis Stockholm en 1972 ont progressivement permis de développer une culture mondiale de respect de l'environnement et d'engager la gestion collective des biens communs planétaires. Ainsi la « Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement » (CNUED) tenue à Rio en juin 1992 a adopté le programme « Action 21 » qui comprend 40 chapitres et plusieurs centaines de recommandations sur la conservation et la gestion des ressources, les questions sociales et économiques, l'implication d'autres acteurs que les seuls États et les moyens d'exécution, notamment en matière d'éducation, de technologies et de coopération internationale.

A l'occasion du passage au XXI^{ème} siècle, l'ONU se recentre sur le développement, en particulier des pays les plus démunis, dans la « Déclaration du Millénaire » qui exhorte les nations à s'engager en faveur d'un « partenariat mondial pour le développement » (l'objectif 8) pour réduire l'extrême pauvreté, et fixe 8 objectifs et 18 cibles, à échéance 2015 : les « Objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD). Grâce à cette mobilisation, un certain nombre d'objectifs ont été atteints : la pauvreté mondiale a été réduite de moitié 5 ans avant l'échéance de 2015 ; les enfants sont plus nombreux que jamais à être scolarisés dans l'enseignement primaire ; le taux de mortalité infantile a chuté de manière spectaculaire ; l'accès à l'eau potable a été considérablement étendu ; des investissements ciblés dans la lutte contre le paludisme, le VIH et la tuberculose ont contribué à sauver des millions de vies.

Cependant, le changement climatique et la dégradation continue de l'environnement, ainsi que les conflits et les migrations, compromettent les progrès réalisés grâce aux OMD et ce sont les pauvres qui en souffrent le plus. À trois ans de l'échéance des OMD, revenant finalement à l'esprit de Rio 92, à l'occasion du cinquième Sommet de la Terre « Rio + 20 », les Nations Unies décident alors d'engager la préparation d'une nouvelle vague d'objectifs prenant en compte aussi bien l'environnement que le développement et impliquant non seulement les pays en développement, mais aussi les pays industrialisés : dix-sept « Objectifs de développement durable » (ODD), à horizon 2030, sont ainsi adoptés en septembre 2015, pour succéder aux OMD.

L'Agenda 21 de 1992 n'est en effet pas suffisamment respecté : malgré l'essaimage des Agenda 21 locaux et les initiatives des différents acteurs pour satisfaire aux recommandations de la CNUED, les notions de solidarité intergénérationnelle et de gestion transversale des enjeux se sont diluées et le bilan des engagements internationaux reste insatisfaisant. Si quelques objectifs ont enregistré des progrès (couche d'ozone, accès des populations à l'eau potable, régression du rythme de déforestation, extension des zones protégées, etc.), un quart des espèces de mammifères est toujours menacée d'extinction, les ressources halieutiques s'amointrissent, la qualité des eaux souterraines se dégrade, les récifs coralliens sont en péril et, en matière de changement climatique, les émissions de GES devraient doubler d'ici 2050.

Enfin, le monde a changé : le Nord comme le Sud mesurent leurs progrès sans tenir compte des vraies croissances ; la mondialisation est décriée, marquée par la contamination des instabilités financières et la généralisation des conséquences des phénomènes climatiques ; des replis nationaux, régionaux, culturels, religieux se font jour...

Vingt-cinq ans après l'Agenda 21, l'« Agenda 2030 » vise à refaire coïncider l'alliance entre protection de l'environnement et lutte contre la pauvreté et témoigne d'une nouvelle volonté de solidarité mondiale à travers la mobilisation de l'ensemble des acteurs, susceptible de faire bouger les lignes d'une globalisation économique et financière devenue contre-productive.

Sa réalisation constitue un levier d'arbitrage au débat récurrent entre ajustement technico-économique ou rupture écologique et politique, entre soutenabilité « faible » ou soutenabilité « forte », entre économie comme condition première de la durabilité ou sphère économique comme sous-système de la biosphère.



Les ODD : continuité ou rupture ?

Les 17 ODD, et leurs 169 cibles, ou sous-objectifs, s'organisent schématiquement en quatre catégories : une première qui reprend les OMD (pauvreté, faim, éducation, égalité des sexes), une deuxième qui implique des objectifs relatifs à l'environnement (eau, assainissement, énergie, climat), la troisième sur la gestion durable des territoires et la dernière sur la gouvernance, la justice et la paix. Le 17^{ème} ODD est transversal et incarne les moyens de réalisation des ODD par la coordination, le partenariat, la coopération, la gouvernance entre les acteurs et entre les niveaux, qu'ils soient planétaires ou locaux.

Les ODD ont vocation à être déclinés au sein de tous les États. Il est maintenant demandé à ceux-ci d'élaborer un « Plan national d'actions », à partir des stratégies nationales de développement durable existantes, et de mettre en place un dispositif d'évaluation de leurs progrès, en prenant notamment en compte 231 indicateurs mondiaux de mesure proposés par l'ONU.

Mais les ODD n'impliquent pas seulement les Gouvernements et leurs politiques ministérielles. Ils conviennent toutes les parties prenantes, non seulement à contribuer aux processus nationaux, mais aussi à les décliner elles-mêmes. Pour les acteurs non-étatiques (entreprises, collectivités territoriales, associations, monde académique, etc.), la mise en œuvre opérationnelle de ces nouveaux objectifs ne va cependant pas de soi, car les ODD veulent tout embrasser. On ne peut penser pouvoir couvrir 169 sous-objectifs sans préalablement prioriser leurs actions en fonction de leurs compétences et de leurs engagements. Et il leur faut en même temps prendre en compte leurs spécificités, à la fois en continuité historique, puis en potentialité disruptive.

Ainsi, *en continuité avec l'Agenda 21* :

- les ODD prennent acte des interdépendances accrues de notre monde interconnecté et de la complexité des problèmes qui s'ensuit : ils induisent des solutions prenant en compte l'ensemble des facteurs et endossées par toutes les parties prenantes concernées ;
- ils veillent, et notamment les ODD 1, 2, 3, 10 et 16¹, à « ne laisser personne sur le côté » : l'expansion des acteurs permet de mettre en place de nouvelles solidarités, de nouvelles responsabilités, de nouveaux engagements ;
- ils renforcent un langage commun universel, construit progressivement par les Sommets de la Terre successifs ;
- ils confirment l'éthique comme ligne de conduite individuelle et collective, introduit depuis plusieurs années par des démarches, comme la GRI, la RSE ou le reporting extra-financier, entre autres.

D'ailleurs, avant même leur adoption officielle, la déclinaison de fait de nombreux sous-objectifs de développement durable dans les entreprises et les collectivités territoriales était depuis longtemps engagée, au travers de multiples démarches de développement durable : Agenda 21 nationaux et locaux, PCAET, stratégie de RSE et RSO, actions de lutte contre le changement climatique, etc.

C'est l'ODD 17 qui constitue en fait le *principal levier de rupture de l'Agenda 2030* :

- il permet d'assurer l'interconnexion des ODD entre eux, la cohérence des acteurs et de leurs politiques et actions, notamment pour la gestion des biens communs ;
- il constitue un référentiel commun sur le développement durable, quelque soit le pays, l'acteur en question, public ou privé, le secteur d'activité... dans une logique d'interdépendance, de mutualisation et d'optimisation des résultats pour les entreprises privées comme pour les collectivités publiques ;
- subséquemment, il offre l'occasion de renforcer les synergies en organisant la convergence des actions et des moyens, de façon à améliorer la performance de chaque échelle d'intervention, privée et publique, locale et régionale, individuelle et collective. Cela peut-être en particulier le cas en matière de RSE, grâce à une meilleure adéquation entre les attentes des parties prenantes et la stratégie RSE de l'entreprise, siège et filiales.

L'Agenda 2030 consacre l'horizontalité et la transversalité comme moyens de réalisation des ODD. Pour la première fois, il vise à préciser la gouvernance et à éviter à la « co-construction » de n'être qu'une incantation. C'est en fait l'ODD 17 qui constitue le véritable potentiel transformationnel de l'Agenda 2030, comme l'ODD 8 l'avait été en son temps et avait permis les progrès sensibles cités supra.



L'ODD 17, instrument de la gouvernance des biens communs

En mettant l'accent sur les partenariats comme moyen de mise en œuvre, l'ODD 17 vise à agréger, selon les enjeux, certains ODD entre eux et à permettre à des coalitions d'acteurs de construire la cohérence des multiples thématiques sur le terrain.

Certes, ce partenariat multi-acteurs existe déjà depuis longtemps, à tous les niveaux, dans le cadre de contrats, conventions, chartes, etc., et sur de nombreuses thématiques, mais l'ODD 17 lui apporte une valeur ajoutée potentielle en matière de « gouvernance des biens communs ».

En effet, ce langage commun consolidé par l'ONU induit l'élargissement des notions traditionnelles de « biens communs » et de « biens publics mondiaux », recouvrant des enjeux collectifs (ressources, climat, finance, sécurité, interdépendances géographiques et intergénérationnelles, ...), en y intégrant la notion de « droits fondamentaux de la personne » (santé, logement, alimentation, femmes, minorités,...). Cette acception augmentée appelle bien évidemment un renouveau de la gestion de ces biens et de leur gouvernance.

La gestion des biens publics mondiaux exige de régénérer les formes de coopération inter-étatiques et, parallèlement, la gestion des biens publics locaux doit conduire à accroître la coordination et la coopération entre les acteurs et entre les niveaux.

Au niveau local, l'association entre les collectivités, les acteurs économiques et la société civile pourra se concrétiser par une relance des coopérations socio-économiques, environnementales, culturelles, facteurs d'innovation, de nouvelles filières et des métiers de demain, et, par conséquent, vecteurs de revitalisation et d'attractivité territoriales. Cette nouvelle gouvernance locale des biens communs devra être suivie et évaluée à partir d'indicateurs territoriaux de développement durable adaptés, au même titre qu'au niveau national.



L'évaluation des performances des Etats

Un certain nombre de rapports institutionnels sur la mise en œuvre des ODD a été publié depuis 2015 : le rapport sur les Objectifs de développement durable de l'ONU, le plan d'action de l'OCDE à l'appui des ODD, la communication de la Commission Européenne, des rapports des CESE européen et français, le rapport de la France² sur la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, ainsi que plusieurs guides et rapports à destination des entreprises³.

Tous soulignent les interactions entre les acteurs publics et privés et avec la société civile et appellent tous les niveaux à collaborer, notamment pour améliorer d'ici 2030 les performances des pays en la matière. Pour la France, quelques expertises, pour l'instant académiques ou associatives, en ont d'ores et déjà souligné les tendances positives (réduction des GES, qualité de l'air, traitement des eaux, par exemple), et celles à optimiser (éducation, emploi, agriculture durable, préservation de la biodiversité, notamment⁴).

Chaque année, un « Forum politique de haut niveau » (HLPF) se réunira à l'ONU pour évaluer ces progrès au niveau des États. La France a ainsi présenté le rapport cité *supra* dès le premier HLPF de juillet 2016.

Dans la perspective pour les années à venir de la mise en place par l'État d'un dispositif officiel de mise en œuvre des ODD, avec objectifs chiffrés et indicateurs de progrès, il est nécessaire, et conforme à leur gouvernance, que les acteurs non-étatiques s'invitent dans ce processus et apporte leurs contributions à cette amélioration performantielle.



Vers une « nouvelle » mondialisation ?

Langage commun, solutions inclusives, nouvelles solidarités, gouvernance des communs, coalitions performantielles : tel peut être résumé l'apport structurel des ODD et de l'ODD 17 à la mise en œuvre, par les collectivités, les entreprises et la société civile, des politiques et actions nouvelles que l'Agenda 2030 peut inspirer.

En fait, les ODD prennent acte et encouragent toutes les nouvelles formes d'actions collectives et de nouvelles coopérations socio-économiques qui émergent de la société civile pour tenter de répondre aux crises, face à des États souvent impuissants et de plus en plus désargentés.

Toutes ces démarches, la plupart ressortant d'engagements volontaires, sont à mettre au crédit de leurs promoteurs et ont été, et sont encore, encouragées et aidées par les nombreux réseaux et plate-formes professionnels et associatifs existants. Pour y intégrer les dynamiques issues des ODD, l'Agenda 2030 n'introduit aucune contrainte réglementaire. Malgré de nombreux travaux de recherche, il n'existe encore aucune méthodologie, tableau de bord d'indicateurs ou exercice de priorisation, a fortiori faisant consensus, susceptibles d'orienter l'opérationnalité des ODD. Il n'y a donc pour le moment d'autres voies de mise en œuvre concrète que l'expérimentation et la démonstration. Mais il n'est pas interdit d'essayer une théorisation, au niveau des régions du monde, afin de donner un corpus à leur gouvernance

C'est en grande partie grâce à la multiplication des bonnes pratiques des acteurs non-étatiques, avec le soutien des États, et moyennant des innovations techniques, écologiques et sociales, grâce aux croisements ouverts par les ODD, qu'il sera possible de générer parallèlement pressions sur les réglementations et accroissement de la demande pour, au final, espérer une généralisation des expériences, des pratiques et des comportements.

C'est cette généralisation qui peut faire basculer notre planète vers une « nouvelle » mondialisation, en réponse aux replis, aux murs, aux protectionnismes, toutes réactions engendrées par une mondialisation incontrôlée, notamment en matière financière, et une globalisation économique dont tout le monde, ou presque, s'accorde aujourd'hui à reconnaître les dégâts de tous ordres.

En ce sens, les ODD, et notamment l'ODD 17, constituent le fil rouge d'une mondialisation humaniste.



Les ODD, l'ODD 17 et le Comité 21

La vocation du Comité 21 est de promouvoir l'environnement et le développement durable, avec l'ensemble des parties prenantes. Cette plate-forme, collaborative avant l'heure, a été créée dès 1994, deux ans après le Sommet de la Terre, organisé par les Nations Unies à Rio en 1992. Elle a fêté ses 21 ans en juin 2016 et oriente désormais son action à la mise en œuvre des « Objectifs de développement durable » (ODD), adoptés par les mêmes Nations Unies en septembre 2015.

Pour ses 21 ans, le Comité 21 a montré le bilan des engagements de ses adhérents en matière de dialogue parties prenantes, d'éducation à l'environnement, de responsabilité sociétale, de gouvernance territoriale, de relations internationales, de reporting et de prospective.

Le renforcement des partenariats, qu'ils soient planétaires ou locaux, est la finalité du 17ème ODD qui concerne les moyens de réalisation des ODD. Cet ODD 17 recouvre la nature même du Comité 21, en tant que plate-forme d'échanges et de coopérations, et consacre et légitime, s'il en était besoin, sa vocation intrinsèque de construction multi-acteurs. D'ailleurs, on peut noter que simultanément au lancement du processus d'élaboration des ODD lors de la Conférence Rio+20 en juin 2012, il a publié un « Manifeste pour une gouvernance territoriale durable, solidaire et humaine » qui en anticipe les termes.

Depuis sa création, le Comité 21 expérimente et aide à « co-construire » de nouveaux modèles, comme le prouvent les pratiques de ses adhérents et des réseaux dans les territoires. Sa nouvelle feuille de route leur donne l'occasion de poursuivre leurs démonstrations dans le nouveau contexte offert par les ODD et de s'en prévaloir, en tant que « champions du nouveau monde ».

À cet effet, la feuille de route du Comité 21 pour 2017 « Le nouveau monde à portée de mains » illustre cette dynamique, notamment à travers plusieurs actions nouvelles : un Forum sur « l'engagement sociétal au prisme des ODD » ; la construction d'un « référentiel partagé » des ODD ; l'engagement d'un « Tour de France des ODD », afin de débattre de leurs enjeux dans les territoires ; un « Centre de ressources sur la responsabilité social climatique »...

Enfin, par son expérience, ses acquis et ses engagements, le Comité 21 a par nature une vocation centrale dans le dispositif national de mise en œuvre des ODD. C'est pourquoi il travaille en étroite collaboration avec le Commissariat général au développement durable (CGDD) du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et l'ADEME sur la contribution des acteurs non-étatiques à la mise en œuvre des ODD, notamment à travers un rapport spécifique à venir, et avec France Stratégie sur leur intégration au sein des réflexions prospectives pour les dix ans à venir, « projet 17/27 ».



- 1 Lutte contre la pauvreté (1) ; élimination de la faim (2) ; promotion de la santé (3) ; réduction des inégalités (10) ; justice et paix (16).
- 2 http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_sur_la_mise_en_oeuvre_des_Objectifs_de_developpement_durable_07-16_pdf
- 3 Citons notamment le « SDG Compass » : <http://www.globalcompact-france.org/documents/sdg-compass-guide-des-odd-a-destination-des-entreprises-70>
- 4 Study_NW_Sustainable-Development-Goals_Are-the-rich-countries-ready_2015.pdf - Chnstain Kroll, Bertelsmann Stiftung ; http://www.iddn.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/WP1016_EH%20et%20a_ODD%20France.pdf

Comité 21

4 rue Drouot, 75009 Paris, France
Tél : (33) 01 55 34 75 21 . Fax : (33) 01 55 34 75 20
comite21@comite21.org . www.comite21.org
www.agenda21france.org

Suivez nos événements sur

