

Les ODD : une base légitime pour les grands débats européens du moment

Damien Demailly, Elisabeth Hege (Iddri)

Plus de deux ans après leur adoption à l'ONU, l'Union européenne (UE) ne s'est pas encore pleinement emparée des Objectifs de développement durable (ODD). La Commission publiera en 2018 un « papier de réflexion » sur les suites à donner à ces dix-sept grands objectifs mondiaux.

Plutôt qu'un processus de mise en œuvre formelle des ODD qui ne mobilise que la communauté du « développement durable », ce *Policy Brief* part du principe que les ODD sont une base légitime – car adoptée par tous les États membres – pour organiser les grands débats européens du moment, parmi lesquels les priorités de l'UE après 2020, son futur cadre financier pluriannuel ou la réforme de la Politique agricole commune (PAC).

Nous présentons brièvement les ODD et l'état de leur mise en œuvre en Europe, avant d'apporter des propositions pour qu'ils contribuent utilement à ces débats. Ces propositions ont aussi vocation à nourrir la réflexion sur la meilleure manière de mobiliser les ODD à l'échelle de l'UE.

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

RECOMMANDATIONS

- Nommer un groupe de personnalités de haut niveau chargé – sur la base d'une analyse des lacunes des politiques européennes pour atteindre les ODD (*policy gap analysis*) – de proposer une dizaine de priorités politiques pour l'UE à l'horizon 2030. Des priorités qui seraient assorties d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de suivi, et discutées par le Conseil et le Parlement européens en vue de l'adoption d'une stratégie post-2020 pour l'Union européenne.
- Utiliser les ODD comme grille de présentation du prochain cadre financier pluriannuel afin de rendre les dépenses budgétaires de l'UE plus lisibles, notamment par les citoyens. Plus généralement, de nombreux pays ont annoncé qu'ils utilisent ou utiliseront les ODD pour élaborer et évaluer leurs budgets : l'UE devrait analyser ces initiatives et s'en inspirer.
- Faire des ODD le guide de la réforme de la Politique agricole commune. La Commission devrait : identifier parmi les 169 cibles des ODD celles qui sont pertinentes pour l'agriculture et l'alimentation européennes ; les adapter au contexte européen et fixer des objectifs chiffrés à atteindre d'ici 2030 ; en tirer un jeu d'indicateurs pour évaluer les différentes options de réforme et faire le suivi de la mise en œuvre de la prochaine PAC.
- Au-delà de ces grands débats en cours, la mise en œuvre des ODD est l'occasion d'améliorer d'autres mécanismes européens, par exemple en les intégrant aux études d'impact préparées par la Commission et dans le Semestre européen.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

Les ODD ont été adoptés en septembre 2015 par l'ensemble des États à l'ONU. Ces 17 objectifs sont à atteindre d'ici 2030, dans des domaines aussi variés que la lutte contre la pauvreté, l'éducation, la santé, la protection du patrimoine naturel ou la coopération internationale. Ils se déclinent en 169 cibles plus ou moins précises et son assortis de plus de 200 indicateurs destinés à pour suivre les progrès réalisés au niveau mondial. L'ODD 10, par exemple, est de réduire les inégalités entre et à l'intérieur des pays ; la première cible sous cet objectif stipule que d'ici 2030 le revenu des 40 % les plus pauvres doit croître plus rapidement que le revenu moyen dans chaque pays ; les indicateurs de suivi sont la croissance du revenu des 40 % les plus pauvres (bottom 40%) et celle du revenu moyen.

Au-delà de cet ensemble d'objectifs, de cibles et d'indicateurs, les ODD reposent sur deux grands principes. Le principe d'universalité tout d'abord : tous les pays se sont engagés à agir pour contribuer – chez eux et à l'étranger – à l'atteinte des ODD, qu'ils soient en développement, émergents ou déjà industrialisés. Le principe d'indivisibilité ensuite : tous les objectifs doivent être poursuivis ensemble, afin d'assurer une réponse « cohérente ». Ainsi, les politiques agricoles et alimentaires d'un pays doivent d'abord assurer sa sécurité alimentaire, mais également protéger les ressources naturelles et la santé, assurer un niveau de vie décent aux agriculteurs, et ne pas avoir d'impacts négatifs sur les systèmes agricoles des autres pays.

L'ÉBAUCHE DE LA MISE EN ŒUVRE PAR L'UE

Tous les États doivent « mettre en œuvre les ODD » et rendre compte des actions entreprises, notamment à l'occasion du Forum politique de haut niveau (FPHN) qui se tient tous les ans à l'ONU. Chaque État est appelé à adopter une stratégie fixant des grandes priorités pour 2030 et détaillant les mesures à prendre pour les atteindre. Et à mettre en place une gouvernance politique de haut niveau pour s'assurer de la mise en œuvre de ces mesures, de leur cohérence entre elles, du suivi de leur efficacité et – éventuellement – de leur modification.

Si plusieurs États membres ont d'ores et déjà commencé à mettre en œuvre les ODD¹, l'UE n'en est qu'au début. La communication de la Commission européenne de novembre 2016², qui devait

fixer les grandes orientations de la mise en œuvre des ODD, s'est contentée d'une forme de repackaging ODD : en substance, elle expliquait que les politiques européennes actuelles concourent déjà à l'atteinte des objectifs mondiaux et que les priorités de la Commission sont alignées avec ces grands objectifs. Il n'y aurait donc rien à faire de nouveau ou de plus pour atteindre les ODD d'ici 2030. Une plateforme multi-acteurs a néanmoins été créée.

Avant l'été 2017, le Conseil³ et le Parlement⁴ ont appelé la Commission à une plus grande ambition dans la mise en œuvre des ODD, lui demandant notamment d'évaluer les politiques européennes actuelles et d'identifier les modifications nécessaires pour que l'Europe atteigne les ODD d'ici 2030 (*policy gap analysis*) ; et de proposer courant 2018 une stratégie de mise en œuvre des ODD.

Dans sa lettre d'intention remise au Conseil et au Parlement en septembre 2017, le Président de la Commission s'est engagé à leur soumettre en 2018 un papier de réflexion (*Reflection Paper*) « Vers une Europe durable en 2030 » sur les suites à donner aux ODD. En novembre 2017, Eurostat a rendu public un rapport d'évaluation des progrès de l'UE vers les ODD, évaluation qui repose sur les tendances d'une centaine d'indicateurs. De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre de ce rapport⁵, qui n'est qu'une ébauche de la *policy gap analysis* demandée par les institutions européennes.

SORTIR LES ODD DE LEUR NICHE

Le risque est que la mise en œuvre des ODD se fasse dans une niche, un silo, celui du secteur du développement durable souvent représenté par les ministères de l'environnement, et n'ait

eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/conference-sdg-7-july-ws-conclusions_lp.pdf

1. Brimont, L., Vaillé, J., Demailly, D. (2016). Mise en œuvre des ODD : que font les pays ? Une revue des rapports volontaires présentés au Forum politique de haut niveau. Iddri, Issue brief N°17/16.
2. Commission européenne (2017). Prochaines étapes pour un avenir durable européen – Réformer l'Europe, mettre en œuvre les ODD, 07 juillet 2017, <https://www.>

3. Conseil européen (2017). Réponse de l'UE au programme de développement durable à l'horizon 2030 - un avenir européen durable, 20 juin 2017, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/20/agenda-sustainable-development/pdf>
4. Parlement européen (2017). Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2017 sur l'action de l'Union pour la durabilité (2017/2009 (INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONS-GML+TA+P8-TA-2017-0315+0+DOC+PDF+Vo//FR>
5. Le choix des indicateurs a été critiqué, notamment le manque d'indicateurs de suivi des impacts de l'UE sur le reste du monde. Par ailleurs, l'absence de cibles à atteindre d'ici 2030 sur de très nombreux sujets rend impossible d'affirmer que les progrès – le cas échéant – sont suffisants. Enfin, en analysant des tendances, ce rapport reste silencieux sur l'efficacité des politiques européennes actuelles et sur leur capacité à mettre l'Europe sur la voie de l'atteinte des ODD à l'horizon 2030.

aucun impact sur les grandes décisions politiques. À l'instar de la stratégie européenne de développement durable, dont l'influence sur la fabrique des politiques publiques européenne reste à démontrer.

Cette mise en œuvre en silo, typique de la « resectorialisation » du développement durable, serait particulièrement dommageable, car la mise en œuvre effective des ODD arrive à un moment particulièrement important pour l'UE. À l'approche des élections européennes et de la nomination d'une nouvelle Commission en 2019, l'UE doit commencer à définir ses grandes priorités politiques pour l'après 2020. Les discussions sont d'ores et déjà lancées sur son cadre financier pluriannuel (pour la période 2020-2027) ou sur la réforme de la PAC (période 2020-2027), autant de sujets structurants pour la politique européenne. L'avenir de l'Europe s'écrit entre 2018 et 2020, et si on veut que cet avenir soit durable, les ODD constituent à la fois l'affirmation d'un projet politique et un cadre de cibles et d'indicateurs qui peuvent contribuer utilement à la mise en débat politique. Ils le peuvent car ils ont été adoptés par tous les États membres, sans exception, et sont donc une base de travail légitime. Cela ne veut pas dire que ces grands objectifs mondiaux doivent s'imposer comme les prochains objectifs de l'UE, du budget ou de la PAC à l'horizon 2030. Mais ils peuvent être utilisés pour lancer, organiser et nourrir ces grands débats européens.

Nous faisons ci-dessous plusieurs propositions, qui s'adressent à la fois aux parties prenantes à ces débats et aux acteurs qui s'intéressent à la mise en œuvre des ODD et au futur *Reflection Paper* de la Commission sur ce sujet.

Utiliser les ODD pour organiser la discussion sur les priorités post 2020

Pour la décennie 2010-2020, l'Europe avait adopté sa stratégie Europe 2020, avec cinq priorités – l'emploi, l'innovation, l'éducation, l'énergie et la pauvreté – assorties d'objectifs chiffrés. Puis la Commission Juncker avait défini à son arrivée en 2014 les dix priorités de son mandat. Il est certainement trop tôt pour déterminer dès maintenant, avant les changements politiques de 2019, les grandes priorités politiques à l'horizon 2025 ou 2030 ; mais il est temps de lancer la discussion.

Les ODD sont une base légitime pour organiser, dès aujourd'hui, cette discussion. Et le rapport d'Eurostat publié en novembre dernier constitue une première étape. Il identifie des tendances inquiétantes sur une quinzaine de sujets, qui pourraient devenir autant de priorités pour l'UE là où elle a une valeur ajoutée. Deux autres étapes sont nécessaires à partir de là. Une étape technique,

pour combler les lacunes du travail d'Eurostat et notamment produire une *policy gap analysis* (analyse de l'écart entre objectifs et résultats). Et une étape politique, car le débat sur les priorités de l'UE ne saurait se limiter à une analyse technique, aussi fine soit-elle. Cette analyse doit nourrir un processus politique de haut niveau au sein des institutions européennes, et impliquer les citoyens.

Comment procéder ? Un groupe de personnalités reconnues pourrait par exemple être nommé par le Conseil et le Parlement, et être chargé – sur la base de la *policy gap analysis* – de proposer une dizaine de priorités politiques pour l'UE. Des priorités qui seraient assorties d'indicateurs de suivi et d'objectifs à atteindre d'ici 2025 ou 2030. Ce groupe rendrait compte régulièrement de ses travaux devant le Conseil et le Parlement, consulterait les citoyens et la société civile, et une décision finale sur la stratégie Europe post 2020 pourrait alors être prise après les élections européennes à l'occasion d'un sommet spécial.

Utiliser les ODD pour élaborer le prochain budget européen

La proposition de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), à partir de 2021, est attendue au premier semestre 2018. Quelle sera son enveloppe globale ? Sera-t-il de sept ou cinq ans ? Quelles seront les flexibilités permises d'une année sur l'autre ? Y aura-t-il de nouvelles ressources propres ? Autant de questions cruciales, mais qui ne doivent pas reléguer au second plan celle sur les priorités politiques de ce budget : quels sont les défis économiques, sociaux et environnementaux qu'il entend relever ?

À l'évidence, le débat sur le CFP devrait être intimement lié à celui sur les grandes priorités de l'Europe à l'horizon 2025 ou 2030. Le processus présenté ci-dessus pour illustrer comment les ODD peuvent nourrir la discussion sur ces priorités devrait également être lié aux discussions budgétaires. À très court terme, le rapport d'Eurostat – même imparfait – devrait être débattu dans les forums où se discute le CPF.

Les ODD peuvent aussi aider l'UE à rendre son budget plus lisible, notamment par les citoyens. Le rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres, présidé par Mario Monti, propose de restructurer le budget pour organiser les dépenses par objectifs. Les ODD peuvent fournir une telle grille de présentation du budget. Plus généralement, de nombreux pays à travers le monde ont annoncé qu'ils utilisent ou utiliseront les ODD pour élaborer et évaluer leurs budgets : l'UE aurait tout intérêt à analyser ces initiatives et à s'en inspirer.

Utiliser les ODD pour cadrer la réforme de la Politique agricole commune

La PAC est une politique clé de l'UE, qui représente près de 40 % de son budget. La réforme de la PAC pour l'après 2020 a été lancée récemment par une Communication de la Commission. Les ODD sont une base légitime pour évaluer la PAC actuelle et les pistes de réforme, et il est intéressant de voir que cette communication y fait explicitement référence et liste les objectifs auxquels la PAC contribue, en l'occurrence presque tous.

Mais la Commission ne va pas plus loin dans l'utilisation des ODD comme cadre d'analyse de la PAC. Elle pourrait, dès l'étude d'impact attendue au premier semestre 2018 :

- rentrer dans le détail de ces grands objectifs mondiaux et identifier parmi leurs 169 cibles celles qui sont pertinentes pour l'agriculture et l'alimentation européenne, et notamment ses impacts sur le reste du monde⁶ ;
- adapter ces cibles au contexte européen, et fixer éventuellement des objectifs chiffrés à atteindre d'ici 2030 ;
- définir un jeu d'indicateurs qui permettront d'évaluer les différentes options de réforme de la PAC puis, une fois cette réforme réalisée, de faire le suivi – avec la société civile notamment – de son efficacité et de la transformation de l'agriculture européenne.

Utiliser les ODD dans d'autres politiques européennes

Nous avons abordé ci-dessus trois débats européens en cours au sein desquels les ODD pourraient être utilisés. Mais de nombreuses autres politiques européennes pourraient bénéficier de ce cadre d'analyse. Citons ici :

- le programme pour une meilleure régulation (better regulation agenda), pour lequel des propositions existent pour y « mainstreamer » les ODD⁷, en particulier dans les études d'impact ;
- le Semestre européen, qui pourrait devenir le mécanisme de suivi des progrès réalisés par chaque État membre vers les ODD, et pas uniquement des réformes macroéconomiques et budgétaires ;
- l'économie circulaire, dont les indicateurs de suivi des progrès réalisés par l'Europe pourraient

être enrichis grâce aux ODD, ne serait-ce que pour intégrer les impacts de l'Europe sur le reste du monde ;

- plus généralement, la mise en œuvre des ODD est l'occasion d'améliorer le fonctionnement des institutions européennes, de dépasser les silos thématiques, et ainsi d'assurer la cohérence des politiques européennes et en particulier la cohérence entre les politiques domestiques et les actions extérieures⁸.

LES ODD, UNE DOUBLE OPPORTUNITÉ POUR L'UE

Les ODD sont donc une opportunité pour faire avancer de nombreux débats européens et plus généralement la fabrique des politiques de l'UE. Et si celle-ci les met sérieusement en œuvre, c'est aussi une opportunité pour elle d'affirmer son attachement et son rang dans le système multilatéral, et de souligner l'importance du projet politique du développement durable que les ODD incarnent.

En effet, à l'heure où le multilatéralisme est malmené, les ODD ouvrent un espace politique qu'il faut défendre, en ce qu'il permet de traiter des enjeux de pauvreté, d'inégalités, d'éducation, de santé, de transition écologique, d'aide au développement. Un espace d'autant plus important pour les Européens que cet accord international consacre leur modèle de développement : si tous les États membres ont encore des progrès à faire pour atteindre les ODD, huit d'entre eux figurent néanmoins parmi les dix pays les plus avancés au monde en la matière⁹. Les ODD devraient par conséquent constituer un cheval de bataille pour entraîner d'autres pays. Malheureusement, l'UE, qui reconnaît l'importance de l'Accord de Paris dans sa diplomatie, tend encore à ignorer les ODD. En les mettant en œuvre de manière ambitieuse et en présentant ses actions lors du Forum politique de haut niveau de 2019 (qui se tiendra sous les auspices de l'Assemblée générale des Nations unies) – comme le Conseil notamment l'y a invitée –, elle pourrait y remédier. ■

6. Voir le travail d'identification mené par l'Iddri : Schwoob, M.-H. et al. (2018). Making the SDGs count in the CAP reform: an analytical framework, Iddri, Issue Briefs N°04/18.

7. CEPS (2017). How can Sustainable Development Goals be 'mainstreamed' in the EU's Better Regulation Agenda?.

8. ECPM (2016). Implementation of the 2030 agenda in the European union: constructing an EU approach to policy coherence for sustainable development. ECDPM Discussion Paper.

9. SDGs index du Sustainable Development Solution Network : <http://www.sdgindex.org>