

## Faire des objectifs de développement durable un levier d'action politique, pour les pays européens et la France

Julie Vaillé, Laura Brimont (Iddri)

En septembre 2015, les Nations unies ont adopté une liste de 17 Objectifs de développement durable (ODD). Universels et ambitieux, ces objectifs visent à accélérer à l'horizon 2030 la transition vers un développement durable (économique, social et environnemental) dans tous les pays, y compris les pays développés.

L'état d'appropriation des ODD par la classe politique des pays de l'OCDE est aujourd'hui très limité. Pourtant, les gouvernements seront redevables des engagements pris en 2015 et les pressions s'exerceront de manière croissante, entre pays ou par la société civile, par l'entremise de comparaisons internationales.

Ce *Policy Brief* met en lumière ce qu'apportent les ODD après 25 ans<sup>1</sup> de mise en œuvre de politiques nationales de développement durable. Il suggère des modalités concrètes, pour les pays européens et la France notamment, de tirer profit de leur potentiel. L'analyse repose sur une revue de la littérature académique et institutionnelle, ainsi que sur une dizaine d'entretiens conduits avec des représentants des administrations nationales et locales en charge de la mise en œuvre des stratégies de développement durable (Allemagne, Finlande, France, Suède et Suisse).

1. Prescriptions du programme Action 21 adopté à la conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992.

### MESSAGES CLÉS

- Les ODD fournissent un excellent cas d'étude des enjeux de domestication des engagements internationaux. Deux scénarios sont possibles. Le premier leur confère une existence purement statistique, les États respectant leurs engagements de rendre compte à l'ONU des progrès accomplis, mesurés par plus de 200 indicateurs de suivi. Le second leur donne une existence politique et ouvre la voie à un usage stratégique des ODD.
- L'urgence, propre au scénario de « mise en politique », est pour les pays européens et la France de définir une stratégie : coordination de haut niveau, élaboration d'un état des lieux, définition d'un document-cadre et alignement des stratégies existantes. Ces éléments devront intégrer les acteurs de la société civile le plus en amont possible, afin de dépasser l'exercice administratif et de permettre à d'autres acteurs politiques de se saisir de l'agenda.
- La programmation des politiques dans le long terme constitue une deuxième priorité : ce *Policy Brief* suggère une approche consistant à estimer les tendances de chaque secteur sur un futur de long terme et identifier les politiques nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.
- Une troisième priorité porte sur la redéfinition des responsabilités et des formes de redevabilité des acteurs publics et privés concernés par la mise en œuvre. Le développement durable ne se résume pas aux questions climatiques ou de coopération internationale. L'ambition et le caractère multidimensionnel des ODD nécessitent de repenser les rôles des parties prenantes.
- Enfin, l'usage stratégique des ODD ne sera garanti que s'ils sont intégrés dans l'exercice législatif et s'ils font l'objet d'un portage politique de haut niveau.

Les ODD peuvent être interprétés comme l'expression d'une préférence collective, l'affirmation d'un modèle de « vivre ensemble ». À ce titre, la France et les autres pays européens ont réalisé une prouesse en « imposant » leur modèle de société : bien qu'étant universel, l'Agenda 2030 pour le développement durable fait une large part à la justice, la protection sociale et l'égalité devant le droit, autant de principes phares du contrat social européen. Le texte adopté à New York souligne l'importance du climat dans l'Agenda 2030, élément défendu par l'Union européenne et de la France notamment. Les premiers classements internationaux basés sur les ODD sont à cet égard révélateurs : les dix premières places sont occupées par des pays européens, les pays scandinaves caracolant en tête de liste (Kroll, 2015 ; Sachs *et al.*, 2015).

Si les États européens sont en tête de peloton, les marges d'amélioration restent néanmoins importantes. Les ODD créent donc une attente et un devoir de résultat.

### QU'APPORTENT LES ODD AU REGARD DE PLUS DE 25 ANS D'EXISTENCE DE STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

L'Agenda 2030 appelle les pays à élaborer leur plan d'action à partir des stratégies nationales de développement durable existantes. Face au constat mitigé sur l'efficacité de ces dernières (Steurer, R. and Hametner, M., 2013), que peuvent apporter les ODD ?

#### Un classement mondial des politiques de développement durable

La première nouveauté induite par le processus de suivi de l'Agenda 2030 est la mise en place d'un cadre d'évaluation commun à l'ensemble des pays de la planète. Ce suivi s'effectue grâce à un système de *rapportage* annuel, sous l'égide du secrétaire général des Nations unies, basé sur des indicateurs et des données statistiques nationales.

Certes, la France et les pays européens soumettent depuis des années leurs stratégies nationales de développement durable au regard critique d'autres pays (« examens par les pairs »<sup>2</sup>), mais ces évaluations n'ont qu'une influence limitée sur les politiques publiques nationales. Les conditions d'impact de ces examens par les pairs

sont en effet particulièrement difficiles à réunir : engagement politique de haut niveau, ressources budgétaires adéquates, implication des acteurs non étatiques, etc.

L'enquête du *Program for International Student Assessment* (PISA) est instructive quant à l'impact des classements internationaux. Sans exagérer ses vertus, ce classement a eu une influence indirecte sur le processus d'élaboration des politiques d'éducation dans la majorité des pays développés (Breakspear, 2012), et ce pour plusieurs raisons : un tel classement favorise les échanges entre décideurs politiques et experts, ainsi que la prise en compte des stratégies des pays leaders dans un domaine, notamment les pays avec des caractéristiques socio-économiques proches ; il légitime les réformes en cours : le Royaume-Uni s'est servi du classement PISA pour soutenir les réformes définies dans sa stratégie nationale ; il permet de renforcer la qualité des évaluations nationales : élargissement du champ d'évaluation, perfectionnement des indicateurs, etc ; il permet de mieux informer les décisions politiques selon les prescriptions nationales et internationales : l'Écosse voit dans le classement PISA un moyen de constater son déclin au niveau international et d'infléchir les décisions politiques, tout en se focalisant sur le contexte national (Breakspear, 2012).

L'effet vertueux fonctionne d'autant mieux que les indicateurs utilisés sont reconnus comme légitimes par les acteurs, qu'il existe des mécanismes de suivi et de rapportage – prévus dans l'Agenda 2030 –, et que les résultats des exercices d'évaluation sont médiatisés (Mc Gee, 2010).

#### Un cadre de cohérence des politiques nationales, pour plus d'efficacité

La seconde nouveauté des ODD réside dans l'ambition et le caractère multidimensionnel des cibles. Chaque objectif (éducation, santé, climat, etc.) repose en effet sur des cibles qui associent différentes dimensions du développement durable. L'ODD infrastructure et industrialisation, par exemple, fait référence aux ODD inégalité (égal accès aux infrastructures), production et consommation durables (utilisation efficace des ressources) ou croissance (accès des petites et moyennes entreprises aux services financiers). L'ODD relatif à la santé est lié pour sa part à l'éducation (éducation sanitaire), l'environnement, l'eau (réduction des décès liés à la pollution de l'eau), les inégalités (couverture santé universelle) et les villes (sécurité des transports).

Cette intégration se heurte à la réalité des systèmes de gouvernance nationaux, qui peinent

2. Exercices volontaires, pour lesquels la Commission européenne, l'OCDE et le département économique et social des Nations unies proposent des lignes directrices.

à dépasser les approches en silos : chaque pays a son ministère de l'Environnement, de l'Économie, de l'Éducation, etc. Or le développement durable concerne des sujets transversaux (comme les inégalités ou la consommation durable), qui n'ont pas de ministère de tutelle propre.

En réponse à cet enjeu, les ODD fournissent un cadre de référence aux gouvernements permettant de suivre et d'évaluer les politiques publiques à l'aune des trois dimensions du développement durable, ainsi que leurs interrelations.

## COMMENT METTRE À PROFIT LE POTENTIEL DES ODD ?

### Prioriser

Une première option réside dans la simplification et la priorisation des objectifs, ainsi que dans l'identification des moyens envisagés pour atteindre les cibles prioritaires. Une telle priorisation n'est pas aisée. Elle est diplomatiquement sensible dans la mesure où certains pays, dont la France, ont insisté sur le caractère indivisible de l'agenda. Sans être remise en cause, l'indivisibilité doit s'accommoder d'une hiérarchisation des priorités.

La plupart des pays européens ont initié – ou sont sur le point d'initier – des diagnostics permettant de qualifier l'état des différents ODD dans chaque pays (Finlande, France, Suisse, etc.). Cela permet d'une part de connaître son positionnement par rapport aux autres pays, et d'autre part d'identifier les objectifs et les cibles les plus « sensibles » et donc prioritaires.

### Élaborer des plans et des stratégies de long terme

La suite logique à cet exercice consiste à élaborer des stratégies ou des plans d'action. Sur ce point, les pays européens ont opté pour des choix différents : la France envisage de produire un « document-cadre » ou « agenda national » (le nom et le contenu restent à définir) spécifique à l'Agenda 2030 qui viendrait compléter la stratégie nationale de développement durable (SNDD) adoptée en 2015, tandis que l'Allemagne ou la Suisse projettent d'intégrer les ODD dans les prochaines révisions de leurs SNDD.

Quelles que soient les options suivies, il est nécessaire de mettre les stratégies existantes en cohérence avec ces cadres d'actions, sans quoi il ne s'agira que d'une stratégie supplémentaire, à rebours de l'exigence de cohérence de l'Agenda 2030.

La mise en œuvre de cet agenda implique d'inscrire ces exercices dans une perspective de long terme et de dépasser la temporalité habituelle des

SNDD (5 ans). Une étape fondamentale consiste à estimer les futures trajectoires des différents ODD, à la fois par un exercice de prospective consistant à prolonger les tendances passées jusqu'en 2030 (Overseas Development Institute, 2015) et par une méthode de planification dite de *backcasting* (Voituriez, 2015) consistant à partir d'un futur désirable (la cible définie par les ODD) puis à analyser l'écart avec le *business as usual*. L'objectif est de définir les politiques et les programmes à mettre en œuvre pour connecter le futur au présent.

En France, des exercices de prospective existent déjà dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui oblige le Parlement à évaluer la performance du gouvernement en vue du vote du budget. Ils sont cependant de très court terme (2 ans) et ne sont pas repris dans l'élaboration des stratégies en matière d'agriculture, d'éducation, de santé ou de développement durable.

### Impliquer la société civile

Les ODD constituent aussi un levier d'action qui peut être saisi par les acteurs du débat public. La mobilisation sociale est un facteur crucial dans la mise en œuvre des accords internationaux, notamment pour interpeller les élus politiques et médiatiser les résultats issus des exercices d'évaluation (Simmons, 2009). La participation de la société civile n'est pas nouvelle et un certain nombre d'administrations en Europe lancent ou relancent des consultations publiques pour faire émerger des propositions et encourager l'appropriation des engagements pris au niveau international. Il est nécessaire d'impliquer la société civile le plus en amont possible des décisions, au-delà d'une consultation a posteriori, afin de donner prise à un vrai débat et de définir des priorités nationales de manière concertée.

Le défi est alors d'accroître la connaissance des objectifs : l'explicitation d'un narratif, d'une vision de long terme, dépassant éventuellement l'horizon 2030, indispensable pour que les acteurs sociaux se saisissent de l'agenda.

### Redéfinir les responsabilités

Une seconde nécessité pour susciter un usage politique des ODD consiste à redéfinir les responsabilités et les formes de redevabilité des différents acteurs publics et privés concernés par la mise en œuvre des ODD.

On présente souvent l'environnement comme le principal enjeu du développement durable pour les pays développés. Or, d'autres enjeux sont également cruciaux dans les ODD : selon le tableau de bord établi par le SDSN (Sachs, 2015), l'ODD qui

pose le plus de problème à la France est l'ODD « croissance économique et taux de chômage » ; selon Kroll (2015), il s'agit des problèmes de justice sociale (opportunités d'éducation liées au statut socio-économique).

Ce risque d'assimilation du développement durable à la seule question climatique, qui priverait les ODD de leur ressort principal, se matérialise par le portage institutionnel des stratégies nationales de développement durable. Pour la moitié des États membres de l'Union européenne, le pilotage est assuré par le ministère en charge de l'Environnement<sup>3</sup>. Le caractère transversal des ODD et la nécessité de renforcer la cohérence des politiques questionnent la pertinence de ce choix. On peut citer à cet égard l'exemple de la Finlande, dont l'une des premières décisions liées aux ODD a été d'en transférer la responsabilité du ministre de l'Environnement au chef du gouvernement. C'est dire l'importance de ne pas confiner les ODD à une discussion sectorielle supplémentaire, mais de les replacer au cœur d'une vision transversale de ce que veut devenir la société.

Les enjeux d'organisation institutionnelle concernent également la redéfinition des responsabilités des acteurs issus de la société civile (ONG, entreprises, recherche, etc.).

De nouvelles formes de responsabilité et de redevabilité des autorités nationales et locales restent à inventer, l'attention ayant porté jusque-là sur la mobilisation des acteurs pour l'élaboration des stratégies ou des projets de loi – on pense par exemple au Grenelle de l'environnement – bien plus que sur le suivi de leur exécution. En Suisse, la société civile prévoit de créer un *SDGs Watch* (« veille des ODD »), mécanisme qui surveillerait l'évolution des ODD, et la rédaction d'un *shadow report* (« rapport informel ») venant faire contrepoids à celui du gouvernement afin de lancer un débat politique structuré autour des différences d'appréciation stratégique et politique entre un rapport gouvernemental et non gouvernemental.

Il reste à définir les responsabilités des entreprises. Sans clarification de ces points, la mise en politique ne restera qu'une intention.

## DONNER DU POIDS POLITIQUE AUX ODD

Les ODD ont été jusqu'à présent peu médiatisés, notamment en France où ils ont été éclipsés par la COP21. Les prises de parole des politiques restent donc relativement rares. Les pays européens sont pourtant moteurs au niveau international : on

compte ainsi six pays européens (Allemagne, Estonie, Finlande, France, Norvège et Suisse) parmi les 21 pays volontaires pour présenter leur stratégie nationale lors du prochain Forum politique de haut niveau (HLPF, juillet 2016).

En tant qu'organe législatif et de contrôle de l'action du gouvernement, le Parlement a un rôle clé à jouer pour accroître le poids politique des ODD. En France, on pourrait par exemple imaginer que les ODD soient intégrées dans la nomenclature de la LOLF<sup>4</sup>. L'Allemagne a d'ailleurs esquissé ce type de réforme, en introduisant en 2009 un critère de soutenabilité dans les évaluations d'impact des nouvelles lois et régulations. Un renforcement du rôle des indicateurs de soutenabilité dans le processus législatif d'allocation budgétaire serait un important levier de mise en œuvre du développement durable.

Pour conclure, les ODD créent une attente qu'aucun gouvernement ne peut préjuger satisfaisante sans effort supplémentaire. Des rapports circulent déjà<sup>5</sup>, qui évaluent les performances nationales sur quelques indicateurs choisis. Plutôt que de répondre de ses manquements de manière défensive, l'opportunité existe pour les gouvernements de faire des ODD des leviers politiques. Il reste néanmoins un écart entre l'ambition de l'Agenda 2030 et l'état des engagements actuels et plus encore des actions mises en œuvre, pour y parvenir. C'est le défi des années à venir. ■

## RÉFÉRENCES

- Breakspear, S. (2012). "The Policy impact of PISA: an exploration of the normative effect of international benchmarking in school system performance", OECD Education Working Paper number 71 – OECD Publishing.
- Dai, X. (2010). 'Global Regime and National Change'. *Climate Policy* 10(6): 622.
- Kroll, C. (2015). "Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready?" Report, Bertelsmann Stiftung, Sustainable governance indicators, SDSN, September 2015.
- McGee, R., Gaventa, J. (2010). 'Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives', Institute of Development Studies.
- Simmons, B. A. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge University Press.
- Sachs, J. D. et al. (2016). "Preliminary Sustainable Development Goal (SDG) Index and Dashboard", SDSN Working Paper, 15 February 2016.

3. Source: European Sustainable Development Network.

4. Depuis la Loi relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, le gouvernement est tenu de présenter au Parlement lors du dépôt du projet de loi de finances un rapport sur les perspectives économiques, sociales et financières, basé sur des indicateurs de performance.

5. Kroll (2015) ; Nicolai et al. (2015) ; Sachs et al. (2016).