

La France passera-t-elle le test des Objectifs du développement durable (ODD) ?

Une évaluation des nouveautés et des défis des ODD pour la France

Elisabeth Hege, Julie Vaillé, Damien Demailly, Laura Brimont (Iddri)

Les Objectifs de développement durable constituent la dernière avancée de la communauté internationale : 193 États se sont engagés à atteindre un niveau de développement social, économique et environnemental élevé d'ici 2030. Les progrès seront évalués chaque année, à travers le suivi des 17 objectifs et 169 cibles. Tout l'enjeu dès lors est celui de la mise en œuvre de stratégies visant à atteindre ces objectifs : comment faire passer les ODD d'un exercice de reporting statistique au niveau international à un outil d'action politique au niveau national ? Dans certains pays, les gouvernements ont lancé des processus pour piloter les ODD au plus haut niveau et la société civile s'est saisie de cette opportunité pour demander des comptes à leurs gouvernements. En France, les processus officiels n'en sont qu'à leurs débuts, la société civile s'intéresse encore peu aux ODD, souvent méconnus ou assimilés à des questions de développement dans les pays du Sud.

Ce *Policy Brief* – issu de l'étude Hege *et al.* (2017) – établit un premier état des lieux de l'atteinte de ces objectifs de développement durable pour la France : passera-t-elle le test d'ici 2030 ?

RECOMMANDATIONS

- La France a su résoudre des défis majeurs dans son processus de développement. Les ODD permettent néanmoins d'identifier un nombre important d'enjeux à relever, pas uniquement environnementaux. Notre analyse de 29 cibles révèle en effet que la France court le risque de ne pas atteindre les trois quarts d'entre elles d'ici à 2030, si on se base sur les tendances passées.
- Les ODD comportent onze engagements nouveaux pour la France, sur la réduction des inégalités de revenu ou à l'école et la lutte contre la pauvreté par exemple. Ce sont autant d'opportunités pour la société civile de renforcer ses actions de plaidoyer et pour le gouvernement de se saisir de ces nouvelles cibles.
- La France pourrait dédaigner les ODD au motif qu'elle a d'autres priorités. Ce serait une erreur tant tactique que substantielle. Les priorités de la France figurent au rang des ODD, pour les plus cruciales d'entre elles. Et on peut faire le pari raisonnable que si les acteurs français font le choix de garder les ODD en lisière de l'agenda politique, l'inéluctable comparaison des échecs et des progrès réalisés dans les autres pays saura les y replacer.
- Les acteurs français ont donc tout intérêt à s'intéresser à cet exercice. Cela commence par la réalisation d'un état des lieux partagé des forces et faiblesses nationales, appuyé par l'analyse des tendances passées et à venir, comme dans l'étude Hege *et al.* (2017). D'autres étapes seront nécessaires : évaluer les politiques publiques en cours ; garantir que le processus institutionnel soit en mesure d'influencer les politiques concernées dans tous les ministères ; profiter de l'universalité des ODD pour trouver dans d'autres pays des actions pertinentes pour la France.

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.

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

1. LE VERRE À MOITIÉ PLEIN OU À MOITIÉ VIDE : QUELLES CIBLES RETENIR POUR LA FRANCE ?

L'utilisation d'un cadre international de redevabilité tel que les ODD n'en est qu'à ses balbutiements, puisque les ODD ont été adoptés en 2015. La France, comme les autres pays, est en phase d'apprentissage. Face à ce constat, notre étude répond à deux questions :

- *La France est-elle sur la bonne voie pour atteindre les ODD d'ici 2030, en particulier en ce qui concerne ses performances domestiques ? Autrement dit, les ODD sont-ils un enjeu pour la France et en France ?*
- *Les ODD apportent-ils de nouveaux objectifs pour la France, au-delà de ceux dont elle a déjà pu se doter dans sa législation, ses stratégies nationales ou au travers de directives européennes et de conventions internationales ? Autrement dit, la France a-t-elle pris de nouveaux engagements, dont la société civile notamment peut se saisir pour appuyer ses demandes de réforme ?*

Pour répondre à ces questions, nous avons procédé à une évaluation d'une sélection de cibles, parmi les 169 que comptent les ODD. Nous ne développons pas ici notre méthode de sélection et d'évaluation, et renvoyons au rapport complet pour plus de détails. Mentionnons simplement que :

- Nous n'évaluons pas toutes les 169 cibles, et encore moins tous les indicateurs des ODD. Nous nous limitons à deux cibles par ODD maximum. Nous ne faisons donc pas un diagnostic exhaustif de l'état de la France par rapport aux ODD.
- Pour sélectionner les cibles à évaluer, nous avons jugé – avec l'apport d'une dizaine d'experts – celles qui nous semblaient les plus importantes dans le contexte français. Nous avons donc tendance à mettre l'accent sur les cibles problématiques pour la France, et donc à voir d'abord le « verre à moitié vide ». À n'en pas douter, la France est bien positionnée pour de nombreuses cibles ; le verre est aussi « à moitié plein ».
- Pour chaque cible sélectionnée, nous avons déterminé si elle fait déjà l'objet d'objectifs chiffrés « officiels » de la France. Cette étape est fondamentale, car elle permet de révéler dans quelle mesure les ODD apportent de nouveaux objectifs à la France, ou des objectifs plus ambitieux. Nous avons ensuite comparé l'éventuel engagement national à celui figurant dans les ODD, pour ne retenir que le plus ambitieux, dans une logique « d'adaptation » des ODD aux

ambitions françaises existantes, comme préconisé par l'ONU¹.

- Dans notre évaluation de la capacité de la France à atteindre certaines cibles, nous n'évaluons pas les politiques publiques en place et encore moins celles mises en œuvre ces dernières années. Nous observons les tendances sur les quinze dernières années, pour pointer les risques d'écart à l'objectif en 2030. C'est à partir d'un tel travail préliminaire que des évaluations plus poussées des politiques publiques en cours et de celles à développer doivent être faites.

2. LES ODD, MIROIR DES FORCES ET FAIBLESSES DE LA FRANCE

Sans faire une revue exhaustive des 169 cibles des ODD, et sans rendre grâce à la multi-dimensionnalité de certaines d'entre elles, nous avons pu identifier 22 cibles pour lesquelles la prolongation des tendances actuelles ne permettrait pas à la France d'atteindre les objectifs fixés en 2030. Les ODD ne sont donc pas une affaire de pays en développement, ils concernent la France non seulement dans ses relations extérieures, mais aussi dans ses politiques domestiques.

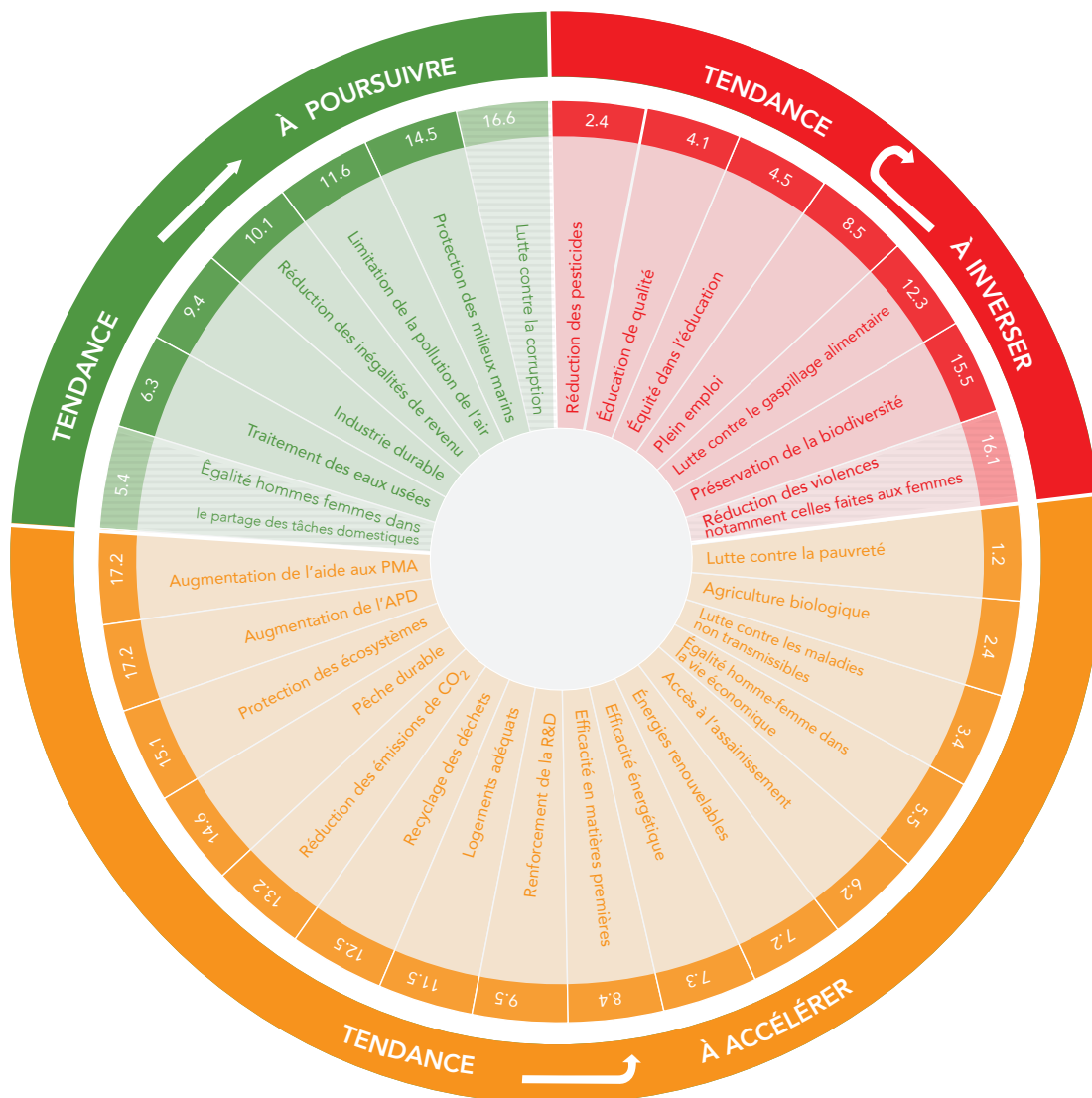
La Figure 1 montre en effet des cibles en rouge ou orange qui correspondent à des enjeux sur lesquels les tendances doivent être inversées ou accélérées. Pour certaines d'entre elles, des mesures ont déjà été prises ces dernières années – par exemple sur le climat ou les énergies renouvelables – et il reste à voir si elles seront suffisantes. Pour d'autres, une accélération de l'action est certainement nécessaire, voire une remise en cause des arbitrages politiques actuels ou un changement de paradigme dans les modalités d'action.

Ces cibles illustrent le fait que les ODD ne sont pas – d'abord et uniquement – une question de protection de l'environnement dans le contexte français : la moitié des cibles qui seront difficiles à atteindre concernent des enjeux économiques et sociaux tels que l'emploi, la pauvreté, les inégalités scolaires, l'égalité entre les sexes, l'aide publique au développement.

En revanche, 7 cibles politiquement importantes pour la France devraient pouvoir être atteintes à la condition de maintenir la dynamique d'amélioration des quinze dernières années (cibles en vert sur la Figure 1). La France, par exemple, a su mettre en place des politiques permettant de limiter les inégalités de revenu dans le passé et,

1. Le §55 du Programme de développement durable à l'horizon 2030 stipule : « c'est à chaque État qu'il revient de fixer ses propres cibles au niveau national pour répondre aux ambitions mondiales tout en tenant compte de ses spécificités ».

Figure 1. Évaluation des tendances pour l'atteinte des ODD en 2030



© Iddri 2017

Évaluation de la tendance par rapport à l'objectif quantifié le plus ambitieux (ONU/France) :

- La tendance va dans le bon sens.
- La tendance va dans le bon sens, mais à un rythme qui, s'il se poursuit, ne permettra pas l'atteinte de la cible en 2030
- La tendance va dans le mauvais sens et nécessiterait d'être inversée pour atteindre la cible en 2030
- Évaluation des tendances bien que la cible ne précise pas d'objectifs chiffrés à atteindre

si elle maintient la tendance actuelle, arrivera à atteindre la cible 10.1 visant à « assurer une croissance des revenus des 40 % de la population les plus pauvres à un rythme plus rapide que celle du revenu moyen national » (Chancel et Voituriez, 2015). Cette observation n'invite aucunement à relâcher les efforts, ni à se contenter de cette cible onusienne au détriment d'autres indicateurs d'inégalités économiques, par exemple ceux concernant le 1 % des revenus les plus hauts en France.

La Figure 1 peut être considérée comme une ébauche de tableau de bord des ODD pour la

France, afin d'inciter tous les acteurs à réaliser – ensemble sous l'impulsion de gouvernement ou chacun de leur côté – un état des lieux de la France et à en dégager des priorités d'action.

3. DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS

Pour les 29 cibles que nous avons évaluées dans le détail, un peu plus de la moitié sont d'ores et déjà couvertes en France par des objectifs chiffrés officiels, au moins aussi ambitieux que les ODD. Il apparaît en particulier que presque toutes les cibles environnementales des ODD sont déjà couvertes

par des objectifs chiffrés en France. Autrement dit, ce que les ODD peuvent apporter sur ce sujet, à défaut de nouveaux engagements, c'est une nouvelle impulsion politique pour atteindre les objectifs déjà pris – et la France en a besoin compte tenu des tendances actuelles.

Tableau 1. Les nouveaux engagements que les ODD apportent pour la France

Enjeu pour la France	Tendance
Éducation de qualité	
Lutte contre les inégalités scolaires	
Plein emploi	
Accès à l'assainissement	
Egalité hommes-femmes dans la vie économique	
Logements adéquats	
Aide au développement	
Aide aux PMA	
Lutte contre la pauvreté	
Lutte contre les maladies non transmissibles	
Réduction des inégalités de revenu	

On identifie 11 « nouveaux engagements », c'est à dire des objectifs chiffrés issus des ODD qui sont nouveaux pour la France ou plus ambitieux que les objectifs français existants (Tableau 1). Parmi ces nouveaux engagements figurent des objectifs de réduction des inégalités, d'amélioration du système scolaire, de lutte contre la pauvreté ou contre le chômage. Ces enjeux de nature économique et sociale sont déjà au cœur des préoccupations des Français et de l'agenda politique du pays, la France s'est déjà dotée d'indicateurs de suivi, voire d'objectifs de principe (l'égalité hommes-femmes par exemple), mais il est remarquable que la France soit dépourvue d'objectifs chiffrés, et tout aussi remarquable que les ODD en apportent. Ces objectifs chiffrés apparaissent en outre très difficiles à atteindre, puisqu'à l'exception de l'objectif de réduction des inégalités des revenus, aucun ne le sera si les tendances actuelles se confirment.

Ces nouveaux engagements constituent autant de nouvelles « armes politiques » ou de nouveaux points d'appui pour l'action des associations et des syndicats dans leurs activités de plaidoyer, pour le suivi de la performance de la France et la comparaison entre pays.

Ils constituent aussi un véritable casse-tête pour la France, son gouvernement et son administration. Ces nouveaux engagements vont-ils être adoptés par l'Assemblée nationale ? Le gouvernement va-t-il les reprendre au sein de stratégies et plans d'actions nationaux ? Va-t-il les adapter au contexte français, aux débats politiques nationaux ?

4. UN OUTIL POUR L'ACTION

Ni cancre ni championne, la France, comme la plupart des pays développés, ne peut se prévaloir d'une position déjà acquise sur le développement durable. Les ODD permettent à la France de se voir telle qu'elle est, de mesurer ses succès et les limites de son action, d'anticiper ses défis de demain et de dégager des priorités d'action.

Les ODD sont aussi un outil dont les acteurs nationaux peuvent se saisir, à commencer par le gouvernement. Comme d'autres ont commencé à le faire, il peut organiser un processus institutionnel de mise en œuvre des ODD : doté d'un poids politique sur les arbitrages qui devront nécessairement être effectués ; coordonnant les silos institutionnels traditionnels pour prendre en compte l'indivisibilité des ODD et des enjeux de développement durable ; ouvert à la société civile et à la société dans son ensemble, et ouvert à la coopération avec d'autres pays (Vaillé et Brimont, 2016 ; Brimont *et al.*, 2016).

Utiles et nécessaires pour l'établissement d'un diagnostic et le partage de priorités pour un pays, les ODD ne diraient en revanche rien sur les actions à mener ? On aurait à la fois raison et tort. Les ODD ne sont en effet pas normatifs et ne préjugent pas des meilleurs moyens d'atteindre une cible ou un objectif donné. En revanche, en mettant des chiffres sur des maux et des intentions, en permettant une lecture dynamique des tendances et de l'écart à l'objectif, ils prédisposent à l'action davantage que n'ont pu le faire les accords internationaux précédents et, dans le cas de la France, les politiques domestiques quand elles ne se fixaient pas d'ambition mesurable. ■

RÉFÉRENCES

Brimont, L., Demailly, D., Vaillé, J. (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.

Chancel, L., Voituriez, T. (2015). Prendre au sérieux la réduction des inégalités de revenus : un test décisif pour les objectifs de développement durable. Iddri, *Issue Brief* n°06/15.

Hege, E., Vaillé, J., Demailly, D., Brimont, L. (2017). La France passera-t-elle le test des Objectifs du développement durable (ODD) ? Une évaluation des nouveautés et des défis des ODD pour la France. Iddri, *Study* n°02/17.

Vaillé, J., Brimont, L. (2016). Faire des objectifs de développement durable un levier d'action politique, pour les pays européens et la France. Iddri, *Policy Brief* n°02/16.