

Développement durable : cinq échéances structurantes au cœur du prochain quinquennat

Damien Demailly, Sébastien Treyer, David Levaï, Yann Laurans, Julien Rochette (Iddri)

Transition énergétique, changement climatique, biodiversité, agriculture... Le Président de la République française, le gouvernement et la nouvelle majorité issus des élections de 2017 devront prendre des décisions importantes en matière de développement durable au cours du prochain quinquennat. Leur calendrier sera notamment rythmé par cinq grandes échéances, tant à l'échelle française qu'aux niveaux européen et international.

Ces cinq échéances constituent des opportunités pour adapter l'économie française aux grands enjeux du XXI^e siècle, mais également, alors que montent les tentations unilatéralistes et le repli sur les espaces nationaux, pour défendre l'indispensable coopération entre pays, au sein de l'Europe et dans le cadre multilatéral à l'échelle de la planète. Les accords globaux adoptés en 2015 sur le climat et sur les Objectifs de développement durable (ODD) ont été des succès pour tous les pays – au premier rang desquels la France – qui portent le projet politique d'une mondialisation régulée, alliant prospérité, protection sociale et protection de l'environnement. Face au risque de déconstruction de la coopération entre pays, la France devra dans le quinquennat qui s'ouvre défendre ces accords et leur mise en œuvre, ainsi que la relance d'un projet européen ambitieux alliant ces différentes dimensions. Le développement durable a la capacité de constituer un socle de coopération renforcée entre pays et d'offrir un récit plus mobilisateur pour les citoyens que les seuls échanges commerciaux.

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.

Calendrier des principales échéances en termes de développement durable : 2018-2022

| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie Accord de Paris sur le climat : dialogue facilitatif | <ul style="list-style-type: none"> Élections européennes Réunion politique de haut niveau sur les ODD dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies Présidence française du G7 | <ul style="list-style-type: none"> Réforme de la politique agricole commune (PAC) 15^e Conférence des Parties sur la biodiversité (bilan des Objectifs d'Aichi définis en 2010) | <ul style="list-style-type: none"> Point d'étape de la directive européenne sur l'eau | <ul style="list-style-type: none"> 4^e Sommet de la Terre sur le développement durable (Rio+30) |

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

2018 : PRÉCISER LA TRAJECTOIRE ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE

Le précédent quinquennat a été marqué par l'adoption de la loi sur la transition énergétique et la croissance verte, et par de nouveaux objectifs européens sur le climat. En découle un agenda important de mise en œuvre pour les cinq prochaines années, à commencer par la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), outil de pilotage énergétique de la France, qui devra être engagée début 2018. À cette occasion, le prochain gouvernement devra prendre des décisions importantes, à commencer par le dimensionnement du parc nucléaire et la part des énergies renouvelables. La maîtrise de la demande énergétique, qui doit être divisée par deux d'ici à 2050, sera la clé de voute de cette planification et de ces décisions¹.

Pour cela, parallèlement à la rénovation des bâtiments, le quinquennat qui s'ouvre doit être celui de la transformation réussie du secteur de la mobilité, soumis à un double impératif : d'une part la réduction de sa consommation d'énergie et de ses émissions de polluants ; d'autre part, une rupture technologique et d'usage (électrification, véhicules autonomes, mobilité partagée). L'industrie automobile et celle des transports collectifs, grandes pourvoyeuses d'emplois, doivent réussir cette transformation qui ouvre par ailleurs de nouvelles opportunités de développement pour de nombreuses start-ups et PME.

Le prochain quinquennat devra fixer les grandes orientations de la mobilité de demain, et ouvrir de multiples chantiers : la réforme des subventions à l'achat de véhicules électriques pour les rendre plus efficaces et accessibles aux ménages modestes ; la réforme de la fiscalité des transports pour anticiper la baisse des recettes sur les énergies fossiles ; l'adoption d'une stratégie de lutte contre la précarité liée à la mobilité, pour l'accès de toutes les personnes et de tous les territoires à une mobilité propre ; le soutien au développement des mobilités partagées² et leur articulation avec les transports collectifs conventionnels.

2018 : CONCRÉTISER L'ÉLAN DE L'ACCORD DE PARIS SUR LE CLIMAT

Les engagements pris par l'ensemble des pays en 2015 à Paris sont une première étape pour limiter le réchauffement climatique en deçà de 2°C.

L'Accord de Paris indique néanmoins qu'il faudra accélérer et renforcer ces engagements tous les cinq ans. C'est dans cette perspective que doit se tenir dès 2018 un dialogue interétatique visant à la fois à faire le bilan des progrès réalisés et à lancer une nouvelle dynamique d'engagements des pays³.

Le contexte géopolitique mondial est toutefois aujourd'hui incertain. Les États-Unis notamment pourraient refuser de se soumettre à ces obligations internationales, et la Chine n'entend pas réviser ses engagements dans l'immédiat. L'Union européenne doit donc exercer son leadership, et la France, garante légitime de l'Accord de Paris, a la capacité d'œuvrer en ce sens dès le dialogue interétatique de 2018. Par l'influence de son réseau diplomatique autant que par la mise en œuvre efficace de ses propres politiques climatiques à l'échelle nationale, elle peut placer la question climatique au sommet de l'agenda international, comme elle a su le faire en préparation de la COP21.

Le Sommet du G7, présidé par la France en 2019, sera une autre opportunité pour renouveler, avec ses partenaires, l'élan et la volonté nécessaires à l'action climatique. La France devra également rapidement engager le débat au sein de l'UE sur la révision de l'ambition climatique européenne⁴, et peser pour que celle-ci soit au cœur de la feuille de route de la future Commission qui sera nommée en 2019 à la suite des élections européennes.

Déroger à la promesse de Paris affaiblirait sensiblement la gouvernance climatique et les Nations unies et mettrait en péril l'idée même de la coopération internationale sur le climat. La France sera attendue par ses partenaires européens, mais aussi par les pays en développement, pour maintenir la dynamique. Sa diplomatie devra être au rendez-vous.

2019 : PRÉPARER LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE AUX OBJECTIFS MONDIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ODD)

Quelques mois avant l'Accord de Paris, la France s'est engagée avec toute la communauté internationale à atteindre les ODD d'ici à 2030. Ces 17 objectifs concernent aussi bien des enjeux économiques et sociaux qu'environnementaux : lutte contre la pauvreté, inégalités scolaires et entre les sexes, préservation de la biodiversité et durabilité des

1. Rüdinger, A. *et al.* (2017). La transition du système électrique français à l'horizon 2030 - Une analyse exploratoire des enjeux et des trajectoires. Iddri, *Study* N°05/17.

2. Brimont, L. *et al.* (2016). Mobilité collaborative : des promesses aux enjeux pour les pouvoirs publics. Iddri, *Policy Briefs* N°03/16.

3. Spencer, T. *et al.* (2015). Regular Review and Rounds of Collective Action and National Contributions the 2015 Climate Agreement: A Proposal. Iddri-NCSC.

4. Spencer, T. *et al.* (2016). Union de l'énergie bas carbone : une évaluation des avancées de l'UE vers ses objectifs climatiques à l'horizon 2030 et 2050. Iddri, *Study* N°08/16.

systèmes alimentaires, protection sociale et des droits des travailleurs, aide au développement des pays les plus pauvres... Les ODD ont été un succès diplomatique pour la France, l'UE et tous les pays qui promeuvent une coopération internationale non seulement sur les domaines économique et de sécurité, mais aussi en matière sociale et environnementale. Au-delà des alternances politiques, l'ambition d'une mondialisation sociale et environnementale a toujours été une ligne de front du projet politique français.

Pour capitaliser sur ce succès, la France devra contribuer à la réussite de la réunion politique de haut niveau sur les ODD, qui se tiendra en 2019 à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies et fera le point sur les progrès réalisés pour atteindre ces 17 objectifs. Pour cela, elle pourra peser de tout son poids diplomatique pour garder les ODD en haut de l'agenda politique international, en particulier lors de sa présidence du G7.

Cela nécessitera notamment que la France soit exemplaire dans sa mise en œuvre des ODD. Or le pays n'est pas sur la bonne voie pour atteindre tous ces objectifs⁵, pourtant centraux pour répondre aux attentes des citoyens français. Au-delà des efforts supplémentaires à réaliser, pour réduire les inégalités scolaires ou préserver son patrimoine naturel notamment, le gouvernement français peut – comme d'autres pays ont commencé à le faire – donner une impulsion politique forte pour faire des ODD le cadre de réforme et d'amélioration de ses politiques publiques, pour identifier ses priorités d'actions, faire travailler entre eux les ministères et éviter les incohérences dans les politiques publiques, et pour mobiliser les entreprises et les collectivités locales. Pour cela, elle devra elle aussi placer les ODD sous la responsabilité directe du Premier ministre.

Afin d'assurer également l'exemplarité de l'UE sur ces grands objectifs mondiaux, la France pourra compter sur d'autres pays européens pionniers en matière, comme la Suède ou l'Allemagne, pour mettre les ODD au cœur des élections européennes de 2019 et de la feuille de route de la prochaine Commission. Ce faisant, elle contribuera à construire une Europe orientée plus fortement vers le progrès social et environnemental, et ainsi à renouveler un projet européen trop souvent contesté.

2020 ET 2021 : LUTTER CONTRE LA DÉGRADATION DE LA BIODIVERSITÉ

Peu présents dans les débats électoraux, la biodiversité et les écosystèmes seront pourtant un enjeu critique du prochain quinquennat. Sur la scène internationale d'abord, avec la tenue en 2020 de la COP biennale de la Convention sur la biodiversité, qui fera le bilan des engagements pris à Aichi en 2010 pour stopper l'érosion de la biodiversité. Sur la scène européenne ensuite, avec le point d'étape en 2021 de la directive européenne sur l'eau qui déclenchera de nombreux débats sur le coût du mauvais état écologique des milieux aquatiques pour notre économie, pour la production d'eau potable pour les villes et les industries. Au niveau national enfin, avec la prise de conscience grandissante par l'opinion publique des risques liés à l'érosion de la biodiversité.

Pour anticiper cela, le gouvernement français devra poursuivre les efforts amorcés. Les agences de l'eau, créées il y a plus de cinquante ans pour « l'eau des tuyaux » (ou « petit cycle ») savent depuis longtemps qu'elles doivent réorienter leur action en direction du territoire, de l'espace naturel, de la biodiversité. Pour les acteurs de la biodiversité terrestre, il s'agira d'interpréter la loi biodiversité autrement que comme le moyen d'utiliser les budgets des agences de l'eau pour financer des actions sur le terrestre. L'enjeu sera plutôt de contracter de véritables alliances stratégiques d'action entre les mondes de l'eau et celui de la biodiversité et de la protection de la nature, à l'échelle régionale et locale. Il s'agira aussi de protéger l'arsenal juridique déjà existant, comme la loi sur la reconquête de la biodiversité ou le réseau d'espaces protégés, terrestres et marins⁶. La France dispose aujourd'hui d'une boîte à outils pour préserver son patrimoine, que certains groupes d'intérêt essaieront de remettre en cause. Le prochain quinquennat devra protéger ces acquis et s'assurer que les différents acteurs puissent s'en saisir : le soutien aux associations qui font vivre les outils de la loi et protègent la biodiversité sur le terrain se fait plus rare, et, sur le terrain, l'administration manque de ressources humaines et financières essentielles à la mise en œuvre de ces outils.

Renforcer ses efforts de protection des espaces naturels, en particulier en outre-mer, permettra à la France d'être plus crédible et influente lors des prochaines négociations internationales sur la biodiversité. Et pour ouvrir un nouveau chantier de coordination internationale, déterminant pour

5. Hege, E. *et al.* (2017). La France passera-t-elle le test des Objectifs de développement durable ? Une évaluation des nouveautés et des défis des ODD pour la France. Iddri, *Study* N°02/17.

6. Laurans, Y. *et al.* (2016). La nouvelle loi pour la biodiversité en France : une boîte à outils. Iddri, *Issue Briefs* N°12/16.

lutter contre la perte de biodiversité : celui de la coopération entre les pays consommateurs et les pays producteurs de commodités ayant, comme l'huile de palme, un fort impact écologique au-delà des frontières.

2020 : FAIRE DE LA RÉFORME DE LA PAC UN ACCÉLÉRATEUR DE LA TRANSITION AGRICOLE

Le nouveau quinquennat sera marqué par la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2020, une échéance majeure au niveau européen, et une opportunité pour discuter de l'ensemble des politiques agricoles et alimentaires dans chaque pays de l'Union et en particulier en France⁷. L'objectif de cette réforme est souvent présenté comme étant la protection des agriculteurs, qui connaissent dans toutes les filières des crises économiques plus ou moins profondes, contre les risques financiers et les soubresauts des marchés agricoles, grâce à de nouveaux systèmes d'assurance.

Mais protéger les agriculteurs, c'est aussi anticiper l'avenir et les accompagner dans une transition tirée par une demande toujours plus forte des consommateurs pour une agriculture moins consommatrice de pesticides, agro-écologique ou biologique, qui protège la santé des consommateurs et des agriculteurs, qui ne nuit pas à la qualité des sols, de l'eau et de l'air et contrôle ses émissions de gaz à effet de serre. Une transition rendue nécessaire aussi par l'impérative adaptation aux changements climatiques⁸.

Face à la tentation d'une réforme *a minima* de la PAC, centrée comme dans la proposition française de 2016 essentiellement autour de l'ajout d'un pilier assurantiel, dans une logique de gestion des crises à court terme, il sera dans l'intérêt de la France de proposer une PAC articulée autour de la viabilité économique et écologique à long terme, qui anticipe l'agriculture, l'alimentation, les territoires ruraux et les paysages de demain. Une PAC qui protège les agriculteurs et leurs revenus, améliore leurs conditions de travail et dont les subventions sont conçues et mises en œuvre pour accompagner les agriculteurs face aux coûts des

changements impliqués par la transition. La mise en œuvre de la politique agricole en France doit pour cela tirer un bilan précis du projet agro-écologique du précédent gouvernement, en y associant les principales composantes du secteur agricole et alimentaire. Cela nécessitera en particulier de continuer à suivre, évaluer et accompagner les initiatives de transition en cours à différentes échelles, et de valider collectivement, au-delà des subventions pour l'aide à des investissements rendus nécessaires pour certaines reconversions, les autres mesures nécessaires (en matière fiscale ou comptable, en matière d'innovation, en appui à la structuration collective ou des filières...) qui constitueront le cœur d'une politique de transition pour la France et pour l'Europe.

ANTICIPER L'AGENDA POLITIQUE... ET LE CRÉER

Si l'agenda du prochain quinquennat sera marqué par de grandes échéances en matière de développement durable, d'autres défis sans agenda préétabli restent à relever. L'un d'eux est de favoriser la convergence entre transition numérique et transition écologique⁹. Le débat présidentiel a mis l'accent sur le fait que la France devait faire face à ces deux transitions de grande ampleur. Elles ne doivent pas être pilotées isolément. Les réseaux d'énergie et d'eau intelligents ou le véhicule autonome et partagé offrent par exemple de nouvelles opportunités pour la transition écologique, et la protection de l'environnement est un débouché économique porteur pour les innovateurs du numérique, en France et à l'export. Le prochain gouvernement aura pour tâche de faire converger ces transitions. Et la *French Tech*, fleuron économique de la France dans le domaine de l'innovation numérique, possède des atouts prometteurs, à soutenir. Soutien aux expérimentations au croisement du numérique et de l'écologie, orientation des investissements vers la « French Tech verte », intégration des innovations numériques dans les politiques publiques de l'énergie, de l'eau ou de la mobilité : le chantier est vaste et stimulant, et les futurs ministres de l'Environnement et du Numérique gagneront à collaborer étroitement. ■

7. Poux, X. *et al.* (2016). Porter l'agroécologie dans le débat européen par un exercice de scénario : un cadre politique et méthodologique. Iddri, *Issue Brief* N°13/16.

8. Schwoob, M.-H. *et al.* (2016). Agricultural Transformation Pathways Initiative - 2016 Report. Iddri - Rothamsted - SDSN.

9. Demailly, D. *et al.* (2016). L'économie collaborative, réservoir d'innovations pour le développement durable. Iddri - Université Paris Sud - ESCP Europe - Université Paris-Dauphine - Ouishare - CNIID - Zero Waste France.