

ODD : une feuille de route pour la France

Damien Demaily (Iddri)

Pas à pas, l'Agenda 2030 pour le développement durable des Nations unies et ses 17 Objectifs de développement durable (ODD) commencent à faire leur chemin en France. La société civile s'organise pour suivre leur mise en œuvre par l'État, et de plus en plus d'entreprises se réfèrent à ce cadre international pour valoriser leurs actions en faveur du développement durable. Encore incertain il y a quelques mois, le portage politique se précise : le gouvernement français vient d'annoncer l'élaboration d'une feuille de route sur les ODDⁱ à la demande du Président de la République, feuille de route dont les contours seront précisés début 2018.

Dans ce contexte, ce *Policy Brief* revient sur l'importance de ces objectifs et les opportunités qu'ils recèlent pour améliorer les politiques publiques, et développe une série de recommandations concrètes pour leur mise en œuvre par la France.

i. <https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/deuxieme-anniversaire-lagenda-2030-et-des-objectifs-developpement-durable>

RECOMMANDATIONS

- Les ODD consacrent le modèle de développement européen, avec des objectifs ambitieux tant sur l'environnement que sur les inégalités. C'est pourquoi l'UE et ses États membres doivent renforcer leur légitimité politique en étant exemplaires dans leur mise en œuvre, *via* leurs politiques de coopération tout autant que *via* leurs politiques domestiques. Ce devoir d'exemplarité est d'autant plus fort pour la France, qui assurera la présidence du G7 en 2019 lors de l'examen des ODD par l'Assemblée générale de l'ONU.
- Surtout, les ODD sont une opportunité pour construire des politiques publiques plus cohérentes et en faire progresser l'évaluation.
- Concrètement, la mise en œuvre des ODD est l'occasion de revoir en profondeur la gouvernance française du développement durable, en faisant travailler ensemble tous les ministères – sous la direction du chef de l'État – à la révision de la Stratégie nationale de développement durable.
- Les ODD sont également l'occasion pour la France de reprendre son leadership international sur les nouveaux indicateurs de richesse, en construisant sur les acquis de la loi adoptée en 2015 sur ce sujet. La France pourrait notamment soumettre son budget et ses nouvelles lois à un « test ODD ».
- Enfin la France peut – avec l'Allemagne – utiliser les ODD pour lancer la discussion sur les grandes priorités politiques de l'UE à l'horizon 2030 : ils ont été adoptés par l'ensemble des États Membres et sont à cet égard une base légitime.

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. QUATRE ARGUMENTS POUR UNE FEUILLE DE ROUTE AMBITIEUSE DE LA FRANCE

Un accord international qui consacre le modèle européen

Si l'adoption en 2015 de l'Agenda 2030 et des ODD est passée relativement inaperçue en France, il n'en demeure pas moins qu'elle est un succès retentissant pour la diplomatie française et européenne. Derrière ces grands objectifs mondiaux se cachent en effet des cibles précises – et parfois très ambitieuses – que tous les pays se sont engagés à atteindre d'ici 2030, sur des thèmes qui sont au cœur du modèle européen, comme la réduction des inégalités, la protection sociale ou la transition écologique. Il n'est pas étonnant dès lors que les pays de l'Union européenne (UE) figurent au premier rang des classements internationaux sur les ODD². La France et l'UE doivent donc chercher cet agenda onusien de transformation et en renforcer la légitimité politique en faisant preuve d'exemplarité dans leur mise en œuvre. Ce devoir d'exemplarité est d'autant plus fort pour la France, qui assurera la présidence du G7 en 2019 lors de leur examen par l'Assemblée Générale de l'ONU.

La France n'atteindra pas tous les ODD en 2030

Si la France n'aura aucun mal à atteindre une majorité des cibles des ODD d'ici 2030, elle pourrait néanmoins échouer sur un certain nombre d'entre elles. Une analyse réalisée par l'Iddri³ de 28 cibles – parmi les 169 qui figurent dans les ODD – révèle en effet que la moitié d'entre elles pourraient ne pas être atteintes si les tendances des 15 dernières années se confirmaient. C'est le cas de la pauvreté, des inégalités entre les sexes ou à l'école, de la préservation de la biodiversité et du climat.

Une opportunité pour l'évaluation des politiques publiques

Mettre en œuvre les ODD est aussi une opportunité. Ces objectifs, qui vont de pair avec une batterie d'indicateurs de suivi, ont été développés pour faire progresser l'évaluation des politiques publiques. La France dispose d'ores et déjà de nombreux indicateurs pour évaluer – avant et après leur adoption – ses politiques, ne serait-ce que les 72 indicateurs de sa Stratégie nationale

2. <http://www.sdgindex.org>

3. Hege, E. et al. (2017). La France passera-t-elle le test des Objectifs du développement durable ? Une évaluation des nouveautés et des défis des ODD pour la France. Iddri, *Policy Briefs N°05/2017*.

de développement durable⁴ ou les 10 indicateurs adoptés en 2015 dans le cadre de la loi sur les nouveaux indicateurs de richesse⁵. Force est de constater néanmoins que ces indicateurs n'ont pas encore trouvé leur place dans la fabrique et l'évaluation des politiques publiques.

Une opportunité pour la cohérence des politiques

Les ODD ont aussi été développés pour aider les pays à mieux faire travailler ensemble les différents ministères, et ce faisant construire des politiques publiques plus cohérentes. La notion d'interdépendance entre les cibles est en effet une pierre angulaire de cet agenda mondial, qui associe étroitement les différentes dimensions du développement durable. Il est de plus en plus évident aujourd'hui qu'une politique de coopération ne peut se construire sans intégrer l'impératif de transition écologique dans les pays partenaires, ou qu'une politique de transition écologique doit garantir l'accès à tous à des modes de déplacement propres ou à une alimentation saine. Mais, en France comme ailleurs, les ministères peinent encore à prendre en compte toutes ces interrelations⁶ quand ils élaborent leurs politiques. Les ODD peuvent y remédier.

2. LES ÉCUEILS À ÉVITER

Limiter la mise en œuvre des ODD à la coopération internationale

Les ODD sont encore trop souvent vus, en France, comme un agenda s'adressant uniquement à ses politiques de coopération, dans la droite ligne des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD, 2000-2015). Pourtant, la France risque de rater de nombreuses cibles à 2030. Et, dans la terminologie onusienne, il s'agit d'un agenda « universel », pour l'ensemble des pays de la planète : les pays industrialisés ont encore de nombreux progrès à réaliser en matière environnementale ou sociale et doivent s'assurer que leurs politiques n'ont pas d'effet néfaste sur

4. <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/li/indicateurs-nationaux-transition-ecologique-vers.html>

5. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030478182&categorieLien=id>.

6. Les 10 indicateurs : taux d'emploi ; effort de recherche (part de la recherche fondamentale, appliquée et expérimentale dans le PIB) ; endettement ; espérance de vie en bonne santé ; satisfaction dans la vie ; inégalités de revenus ; taux de pauvreté ; taux de sorties précoces du système scolaire ; empreinte carbone de la France ; artificialisation des sols.

7. International Council for Science (2017). “A guide to SDGs interactions: from science to implementation”

le reste du monde. Pour être exemplaire et pour bénéficier pleinement de leurs opportunités, la France doit donc mettre en œuvre les ODD sur son territoire et dans ses politiques extérieures.

Ajouter les ODD aux dispositifs existants, ou repeindre ces derniers aux couleurs des ODD

La France n'est pas dépourvue de dispositifs visant – sur la base d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux – à améliorer l'évaluation et la cohérence des politiques publiques. La Stratégie nationale de développement durable (SNDD) et la loi de 2015 sur les nouveaux indicateurs de richesse en sont deux exemples. Dans ce contexte, un écueil à éviter dans la mise en œuvre des ODD serait d'ajouter une couche supplémentaire : il faut au contraire faire converger les ODD et ces dispositifs pour qu'ils se renforcent. Un autre écueil serait de repeindre les dispositifs existants aux couleurs des ODD sans les rénover plus profondément, alors même qu'ils sont aujourd'hui défaillants comme nous allons le voir.

3. QUE FAIRE CONCRÉTEMENT DES ODD EN FRANCE ?

Améliorer en profondeur la gouvernance du développement durable
Nombre de pays industrialisés, plutôt que de développer une nouvelle stratégie dédiée aux ODD, ont adapté leur SNDD⁸. La France semble prête à faire de même⁹. Cette option est intéressante, mais à deux conditions. La première est que cette stratégie soit portée politiquement, au plus haut niveau, afin qu'elle puisse avoir un impact réel sur les politiques publiques. C'est le cas en Allemagne¹⁰ par exemple, où la SNDD est pilotée par la Chancellerie et fait travailler ensemble tous les ministères dans le cadre d'un comité

8. Brumont, L. (2016). Mise en œuvre des ODD : que font les pays ? Une revue des rapports volontaires présentés au Forum politique de haut niveau. Iddri, *Issue Briefs*, 17/2016.

9. Point d'étape dans la mise en œuvre des ODD à l'occasion du Forum politique de haut niveau. Rapport du Gouvernement, 2017. « La France engagera notamment l'élaboration d'une Stratégie 2030 de transition écologique et solidaire qui fournira les repères nécessaires pour l'action et qui succèdera à la Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable. Cette stratégie aura pour objectifs la cohérence de l'action gouvernementale en France et dans le monde et la mobilisation de tous les acteurs pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030. » (Nicolas Hulot)

10. Stratégie allemande de développement durable, nouvelle version 2016.

interministériel de haut niveau. En France, le poids politique de la SNDD demeure très limité. La seconde condition pour que l'alignement de la SNDD sur les ODD soit pertinent est que cette stratégie ne se limite pas *stricto sensu* aux enjeux environnementaux. Ce qui est malheureusement trop le cas en France. *A minima*, la SNDD doit faire le lien entre d'une part les politiques environnementales et d'autre part les politiques d'innovation, de coopération, de lutte contre la pauvreté, de commerce ou encore de fiscalité. L'Allemagne va encore plus loin, puisque sa stratégie couvre l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Plus qu'une révision, c'est donc une refonte de la SNDD qui est nécessaire en France, et son alignement sur les ODD est l'occasion d'améliorer son portage politique et son périmètre, c'est à dire de revoir en profondeur la gouvernance du développement durable. Cette refonte serait également l'occasion d'impliquer encore plus fortement les parlementaires et la société civile et de créer un comité d'experts de haut niveau chargé du suivi des progrès réalisés par la France et rencontrant régulièrement le chef de l'État.

(Re)devenir le leader des nouveaux indicateurs de richesse

La France peut également profiter des ODD pour reprendre son leadership international sur les nouveaux indicateurs de richesse. La Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi avait, en 2008, positionné la France à l'avant-garde des mesures du progrès complémentaires au PIB, et la loi de 2015 a conduit à l'adoption officielle de 10 indicateurs, ainsi qu'à la publication annuelle par le gouvernement d'un rapport sur les progrès de la France. Ce rapport et ces indicateurs n'ont malheureusement pas trouvé leur place dans le débat politique français, et la mise en œuvre des ODD est l'occasion de leur donner un nouveau souffle. Ainsi, le gouvernement pourrait :

- communiquer auprès du grand public sur ces 10 indicateurs, ou lancer un nouveau processus de sélection de 10 indicateurs sur les enjeux les plus critiques pour l'atteinte des ODD par la France. Ce processus serait notamment l'occasion d'adopter un indicateur phare pour la coopération internationale – absent dans la loi de 2015 ;
- demander à l'INSEE de publier ces indicateurs en même temps que les indicateurs macroéconomiques principaux ;
- adopter chaque année en Conseil des ministres un rapport sur les progrès de la France vis-à-vis de ces indicateurs, remis officiellement au Parlement et à la Chambre du Futur pour avis.

Lancer le chantier du « test ODD » pour le budget et les propositions de lois

Dans l'esprit de la loi de 2015, dont l'objectif était de nourrir le débat budgétaire avec de nouveaux indicateurs de richesse, la France pourrait procéder à une évaluation de son projet de loi de finance à l'aune des indicateurs des ODD. De nombreux pays (Danemark, Norvège, Colombie, Indonésie, etc.) ont d'ores et déjà annoncé qu'ils analyseront et aligneront leurs budgets nationaux sur ces grands objectifs mondiaux. Les modalités concrètes de l'évaluation d'un budget à l'aune d'indicateurs de progrès restent à préciser. Mais, plus encore, c'est le processus d'élaboration et de mise en discussion de ces évaluations qui sera crucial, afin de nourrir réellement le débat politique et de faire travailler ensemble les ministères. Le risque est grand, en effet, qu'une telle évaluation ne fasse que s'ajouter aux multiples documents annexes aux projets de lois de finances préparés par l'administration.

La même problématique existe pour l'évaluation des propositions de lois. La France soumet d'ores et déjà toutes ses propositions de lois à des études d'impact sur les différentes dimensions du développement durable. Mais ces études – peu connues – ne nourrissent que rarement le débat public et le travail interministériel, donc la cohérence des politiques. Les ODD sont l'occasion de relancer ce chantier.

Initier un Agenda de l'action pour les ODD

Dans le cadre de l'Agenda de l'action sur le climat mis en place parallèlement aux négociations de la COP21, de nombreuses organisations de la société civile, des entreprises et des collectivités locales ont pris des engagements – seules ou dans le cadre de partenariats multi-acteurs – pour la lutte contre le changement climatique. L'intérêt de cet Agenda ne réside pas seulement dans sa contribution à la baisse des émissions de gaz à effet de serre ; il a aussi – surtout – créé une atmosphère favorable à l'engagement des États, et a permis à tous les acteurs non étatiques d'expliquer ce qu'ils peuvent faire et ce qu'ils attendent des pouvoirs publics.

Alors que l'ONU appelle à l'engagement des acteurs non étatiques pour les ODD, la France peut en profiter pour relancer l'Agenda de l'action sur

le climat et l'élargir à d'autres thématiques. Cet « Agenda de l'action pour les ODD » pourrait se concentrer sur les cibles que la France risque de ne pas atteindre d'ici 2030, comme les inégalités femme-homme, l'éducation ou la préservation de la biodiversité. Les acteurs s'engageant sur ces thématiques devraient prendre des engagements mesurables et transparents, signer une « charte des ODD » rédigée par toutes les parties prenantes, et rentrer dans un dialogue avec le gouvernement pour identifier les actions publiques nécessaires à l'atteinte de ces ODD.

4. ET L'UNION EUROPÉENNE ?

L'UE a elle aussi un devoir d'exemplarité sur les ODD, et l'évaluation et la cohérence des politiques sont également des enjeux au niveau européen, que la mise en œuvre des ODD peut faire progresser. La France doit s'assurer que la Commission réponde aux demandes du Conseil¹¹ et du Parlement¹² de développer une stratégie européenne de mise en œuvre des ODD d'ici mi-2018.

Surtout la France – avec l'Allemagne et d'autres États Membres – peut utiliser les ODD pour lancer la discussion sur les grandes priorités de l'UE à l'horizon 2030. Ayant été signés par l'ensemble des États membres, ils constituent une base légitime pour préparer la suite de la stratégie Europe 2020 et commencer à définir les priorités de la future Commission européenne. Ainsi, plutôt que de demander à la Commission de mettre en œuvre les ODD via une simple révision de la stratégie européenne de développement durable – qui nécessiterait comme en France une refonte en profondeur de sa gouvernance –, les États Membres pourraient donner comme mandat à un groupe de personnalités de haut niveau d'identifier les ODD qui nécessitent une coopération européenne accrue, et de proposer un tableau de bord des 10 thématiques et indicateurs prioritaires pour l'UE. ■

11. A sustainable European future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development, General Affairs Council conclusion, 20 June 2017.

12. Résolution du Parlement Européen du 6 juillet 2017 sur l'action de l'UE en faveur du développement durable.