

La mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) en France : indicateurs de suivi et financement

Par Laurence MONNOYER-SMITH

Déléguée interministérielle et Commissaire générale au Développement durable au Commissariat général au Développement durable du ministère de la Transition écologique et solidaire

et Vanessa LORIOUX

Cheffe de la délégation au Développement durable, ministère de la Transition écologique et solidaire

Dans cet article, nous présenterons l'engagement de la France dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD), l'organisation interministérielle mise en place pour leur implémentation, ainsi que l'état d'avancement des travaux d'évaluation et de suivi des indicateurs, en particulier ceux concernant les indicateurs de financement des ODD. L'engagement des parties prenantes dans le programme de mise en œuvre de la France en constitue une dimension essentielle, en accord avec l'ODD 17 (Partenariats pour la réalisation des objectifs). En ce qui concerne les indicateurs, cette mobilisation s'organise dans le cadre d'une commission *ad hoc* du Conseil national de l'information statistique (CNIS) qui permettra une sélection des indicateurs pertinents pour l'évaluation des politiques publiques de notre pays.

Introduction

La France a activement contribué à la négociation de l'« Agenda 2030 du développement durable », dont elle a soutenu l'adoption en septembre 2015 par les Nations Unies. Avec l'Accord de Paris sur le climat et les instruments internationaux relatifs au financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba) et à la réduction des risques (Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe), également adoptés en 2015, l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD) s'inscrit dans une séquence historique pour le développement durable.

Ces accords constituent un ensemble cohérent dans lequel l'Agenda 2030 sera le cadre structurant de la mise en œuvre du développement durable en France par l'ensemble des acteurs au cours des treize prochaines années, une vingtaine de cibles ayant des échéances plus précoces, 2020 ou 2025. Pour les cinq années à venir, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pourra prendre appui sur un plan d'investissement public de 50 milliards d'euros, dont un volet de 15 milliards d'euros est réservé à la transition écologique. Constituant un des éléments centraux du programme présidentiel du Président de la République,

M. Emmanuel Macron, ce volet a pour objectif de préparer l'avenir en jetant les bases d'un nouveau modèle de prospérité plus inclusif et plus écologique, ce qui correspond bien au cadre global fixé par l'Agenda 2030 et les ODD.

La mise en œuvre des ODD implique la mobilisation de tous (État, collectivités territoriales, entreprises, syndicats, chercheurs, associations, citoyens, etc.) dans une logique de coresponsabilité, de gouvernance ouverte et de partenariat. Dans cette perspective, la France a identifié trois axes pour son programme d'action 2017, à savoir :

- l'organisation de la contribution de l'État ;
- l'information et la sensibilisation pour que tout un chacun s'approprie les ODD ;
- la mobilisation de tous les acteurs.

Une caractéristique du dispositif des ODD – en rupture avec les démarches caractérisant le processus de Rio –, est le fait de fixer des cibles à atteindre et des indicateurs de suivi et de pilotage. Le rapportage régulier à l'ONU, lors des Forums politiques de haut niveau (FPHN/HLPF) annuels, permet d'attester des progrès des pays dans l'atteinte de leurs cibles. Ce cadre rassemblant cibles et indicateurs constitue un référentiel mobilisable par l'en-

semble des départements ministériels et sur lequel la société civile peut s'appuyer pour discuter des politiques publiques mises en œuvre.

De façon générale, la mise en œuvre nationale des ODD devra respecter les principes et enjeux de transversalité et de cohérence des solutions proposées, en prenant en compte les interrelations entre les 17 Objectifs. Afin d'assurer la prise en compte de ces enjeux, des dispositifs dédiés à la coordination interministérielle ont été mis en place, des travaux sur les indicateurs de suivi de la mise en œuvre des ODD ont été entrepris et un travail de croisement entre les ODD et les coalitions thématiques de l'Agenda de l'action (lancées lors des COP21 et 22) a été engagé pour encourager la mise en place de partenariats multi-acteurs pour les ODD.

Organiser la coordination interministérielle

Afin d'assurer sa transversalité et sa cohérence, trois dispositifs sont dédiés à la mise en œuvre nationale des ODD : la Déléguée interministérielle au Développement durable (DIDD) organise la coordination et la transversalité, et des chefs de file ministériels sont chargés d'animer la mise en œuvre pour chacun des ODD. Par ailleurs, des travaux d'analyse des politiques publiques ont été entrepris, en premier lieu dans le champ des politiques environnementales.

Un collectif interministériel piloté par la Déléguée interministérielle au Développement durable

La DIDD, qui est par ailleurs Commissaire générale au Développement durable, sous l'autorité du ministre de la Transition écologique et solidaire (MTES), est chargée d'assurer la coordination interministérielle et la transversalité du volet national de la mise en œuvre des ODD en France, sous l'autorité du Premier ministre⁽¹⁾ et en étroite coordination avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) pour le volet international. Elle s'appuie pour ce faire sur le réseau des hauts fonctionnaires au développement durable (HFDD) désignés dans chaque ministère.

Elle réunit par ailleurs régulièrement un Comité de pilotage interministériel de l'ensemble des ODD, qui a pour mission d'impulser et de coordonner la mise en œuvre des ODD ainsi que de favoriser la mobilisation et l'engagement volontaire des acteurs de la société en faveur des ODD.

Toutefois, si la mise en œuvre des ODD suppose cette approche systémique qu'incarnent la DIDD et le Comité de pilotage interministériel, elle nécessite aussi une forme d'organisation ODD par ODD, en mobilisant les acteurs les mieux placés pour les atteindre.

La mobilisation des ministères pour la mise en œuvre des ODD

Au sein du Comité de pilotage interministériel, des ministères « pilotes » et des ministères « associés » ont été identifiés pour chaque ODD. Les ministères chefs de file ont pour mission de mener les travaux de revue des politiques publiques, d'effectuer une analyse des lacunes

(*gap-analysis*), notamment en mettant en lumière les interrelations entre ODD, d'organiser la concertation avec les parties prenantes et d'assurer le rapportage sur leur mise en œuvre.

Cette répartition a notamment été opérée en vue de constituer des communautés de travail, chacune associant l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre d'un ODD sectoriel.

Le risque d'une reconstitution de « silos » étant toujours présent, chaque ministère est invité à bien prendre en considération l'ensemble des ODD et à veiller à recueillir les avis d'une communauté d'acteurs allant bien au-delà de ses partenaires habituels.

Une analyse de la situation de la France au regard des ODD

La mise en œuvre des ODD nécessite la réalisation d'un état des lieux des politiques publiques. Au niveau du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), l'élaboration d'une revue des politiques relevant de son périmètre au regard des ODD est en cours. Le rapport, dont la production est prévue pour septembre 2017, a pour objectif d'analyser les écarts entre la situation actuelle et les cibles des ODD en termes d'obstacles et de leviers d'action, et d'analyser à cette aune les politiques publiques existantes afin de produire des recommandations. Cet exercice, qui a vocation à être renouvelé au sein de chaque ministère, pourra également être partagé avec les parties prenantes et constituer un socle commun pour organiser la contribution de chacun. Les différents corps d'inspection ministériels sont ainsi susceptibles de produire ces analyses et de procéder à la revue attendue des politiques publiques afférentes.

Organiser le suivi et l'évaluation des politiques publiques

À l'issue de la négociation autour des ODD, la commission statistique de l'ONU a arrêté une liste d'indicateurs pour le suivi de chaque cible⁽²⁾. Cette liste devra encore être validée en assemblée générale de l'ONU, mais elle n'est pas susceptible d'être bouleversée. Elle sera révisable à compter de 2020. Ces indicateurs permettent d'organiser la redevabilité des États sur la mise en œuvre des ODD, un enjeu majeur de l'Agenda 2030. Celle-ci s'effectue notamment devant les pairs à travers le Forum politique de haut niveau (FPHN), qui est l'enceinte des Nations Unies pour le suivi, à l'échelle globale, de la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Par ailleurs, ces indicateurs sont des outils permettant le pilotage et le suivi des ODD en France.

Ainsi, au niveau national, les services statistiques des ministères se mobilisent pour recenser les services producteurs de données, évaluer la disponibilité des indicateurs

(1) Par décision du Comité interministériel pour la Coopération internationale et le développement du 30 novembre 2016.

(2) La liste des indicateurs arrêtée par l'ONU en comporte 244 : 229, sans les doublons, dont 31 indicateurs non statistiques (relatifs à la mise en œuvre des politiques publiques) et 198 indicateurs statistiques.

ODD, en publiant les valeurs disponibles et organiser la concertation pour sélectionner les indicateurs pertinents permettant de suivre l'engagement de la France dans la réalisation des ODD.

Appuyer la production d'indicateurs de suivi des ODD sur des politiques existantes

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) assure entre les différents ministères et les services statistiques la coordination des travaux statistiques sur les indicateurs pour permettre le suivi de la mise en œuvre des ODD aux niveaux national et international. Sur l'ensemble des 232 indicateurs retenus au niveau mondial pour le suivi des ODD, l'INSEE a publié sur son site Internet, en mars 2017, une première liste de 110 indicateurs d'ores et déjà disponibles en France (ceux-ci correspondent de manière exacte ou approchée aux indicateurs onusiens). D'autres indicateurs viendront progressivement compléter cette première liste afin de couvrir l'ensemble des enjeux des ODD.

Afin de produire ces indicateurs, les services statistiques prennent appui sur les politiques nationales déjà en place dans différents secteurs. En effet, les stratégies nationales considérées sont d'ores et déjà suivies à l'aide d'indicateurs qui constituent des bases pouvant être redéfinies pour permettre le suivi des ODD. Près de 60 % des indicateurs ODD sont couverts en France, notamment grâce à la revalorisation des indicateurs de ces stratégies nationales, des indicateurs nationaux qui sont identiques ou s'approchant des indicateurs ODD.

Produire une sélection d'indicateurs nationaux en concertation avec les parties prenantes

La liste des indicateurs de l'ONU a une vocation internationale, devant permettre notamment d'effectuer des comparaisons entre pays et d'affirmer le caractère universel des ODD. Applicable au niveau français, elle peut être complétée par des exercices plus spécifiques, aux échelles européenne ou nationale. Des travaux ont été engagés à ces deux échelles pour établir des tableaux de bord à la fois plus restreints géographiquement et plus signifiants pour les acteurs nationaux ou européens.

Au niveau européen, la liste des indicateurs retenus pour le suivi des ODD a été publiée sur le site Internet d'Eurostat. Elle comprend 100 indicateurs, dont 51 figurent sur la liste des indicateurs mondiaux⁽³⁾. Le premier rapport d'Eurostat donnant les valeurs de ces indicateurs devrait être publié en novembre 2017.

Au niveau national, la sélection des indicateurs pertinents pourra s'appuyer sur la liste retenue par Eurostat afin de garantir une cohérence et une comparabilité européennes. Des ajustements seront toutefois nécessaires⁽⁴⁾, la France souhaitant consulter les parties prenantes, y compris la société civile, pour réaliser cet exercice de sélection.

La concertation sur les indicateurs s'organise en France au sein du Conseil national de l'information et de la statistique (CNIS). Un groupe de travail dédié aux ODD sélectionne les indicateurs les plus pertinents pour le suivi de la mise en œuvre des ODD en France et propose, le

cas échéant, des indicateurs additionnels, propres à la France. Il rassemble à la fois des membres des services statistiques des ministères et des représentants de la société civile.

Des indicateurs de financement différenciés

Au sein de la liste des indicateurs de l'ONU, on peut repérer un peu plus d'une trentaine d'indicateurs de type financier. Ils peuvent être classés en deux catégories majeures (avec une quinzaine d'indicateurs chacune), que constituent :

- les ressources nationales affectées à un domaine (par exemple, les dépenses de recherche-développement en proportion du PIB, les « ressources nationales directement allouées par l'État à la réduction de la pauvreté », ou, de façon encore plus délimitée, la « proportion du budget total de la recherche allouée à la recherche sur les techniques marines ») ; cette première liste apparaît assez hétérogène et ne peut de ce fait constituer en soi un tableau de bord budgétaire des ODD ;
- le montant de l'aide publique au développement (APD) dans un domaine sectoriel donné (recherche médicale et santé, infrastructures, eau et assainissement...) ; cette seconde liste couvre de façon plus systématique les différents champs sectoriels et permet ainsi de suivre de façon plus précise ces enjeux particuliers de l'APD.

Des exemples d'indicateurs de financement de chaque catégorie, pour lesquels les valeurs nationales françaises sont disponibles, sont repris dans le tableau de la page suivante, classés par type et par unité d'expression utilisée.

L'appropriation des indicateurs est un enjeu important de la mise en œuvre des ODD en France : elle concerne aussi bien les ministères que les parties prenantes. Dans le meilleur des cas, ces indicateurs ODD auraient vocation à structurer un référentiel d'évaluation des politiques publiques, cette évaluation étant au cœur des priorités du nouveau gouvernement.

On notera qu'au stade actuel, l'un des indicateurs qui ressort majoritairement du débat public sur les ODD est celui du pourcentage du PIB que la France consacre à l'APD. Au fur et à mesure que se diffuseront les informations sur les indicateurs et que les valeurs de ceux-ci seront publiées, les ministères disposeront d'outils de pilotage, et la société civile de nouveaux éléments pour nourrir le débat sur les ODD.

(3) Ces indicateurs sont reliés à chacun des objectifs onusiens de développement durable, et non à chacune des cibles (comme cela est fait pour le suivi mondial alimenté par des données nationales).

(4) Par ailleurs, Eurostat s'est basé essentiellement sur des données faisant l'objet d'un rapportage européen (il existe sans doute, au niveau national, de nombreux indicateurs supplémentaires non concernés par des reportages).

	Type d'indicateur	Unité	Indicateur	Cible	Publié INSEE	Valeur INSEE
Ressources nationales affectées à un domaine	Indicateur de moyen, pour une cible dédiée	% du PIB et montant	7.b.1 Investissements dans l'efficacité énergétique en proportion du PIB et montant de l'investissement étranger direct sous la forme de transferts financiers destinés à l'infrastructure et à la technologie nécessaires aux services de développement durable	Développer l'infrastructure et améliorer la technologie afin d'approvisionner en services énergétiques modernes et durables tous les habitants des pays en développement.	Oui (Part des investissements consacrés à l'économie d'énergie dans l'industrie)	En 2015 : 8 % stable
	Indicateur de moyen, pour une cible dédiée	% des dépenses publiques	1.a.2 Proportion des dépenses publiques totales affectée aux services essentiels (éducation, santé et protection sociale).	Garantir une mobilisation importante de ressources (...) visant à mettre fin à la pauvreté.	Oui (mais en montant : milliards d'euros)	En 2015 : Éducation : 119,2 Santé : 178,2 Protection sociale : 535,5
	Indicateur de moyen, pour une cible dédiée	% du PIB	9.5.1 Dépenses de recherche-développement en proportion du PIB par source.	Renforcer la recherche scientifique (...).	Oui	2,23 % du PIB en 2015
Aide au développement	Indicateur de moyen, pour une cible dédiée	Montant	15.a.1 et 15.b.1 Aide publique au développement et dépenses publiques consacrées à la préservation et à l'exploitation durable de la biodiversité et des écosystèmes (resp. gestion durable des forêts).	Mobiliser des ressources financières de toutes provenances et les augmenter nettement pour préserver la biodiversité et les écosystèmes et les exploiter durablement (resp. gestion durable des forêts).	Oui (millions dollars US constants 2014)	720,3 En hausse
	Indicateur de moyen, pour une cible dédiée	Montant	6.a.1 Montant de l'aide publique au développement consacrée à l'eau et à l'assainissement dans un plan de dépenses coordonné par les pouvoirs publics	D'ici à 2030, développer la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en ce qui concerne les activités et programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement.	Oui (millions dollars US constants 2014)	978,5 Fluctuant (353 en 2013, 1105 en 2014)
	Indicateur de moyen, pour une cible dédiée	Montant	4.b.1 Volume de l'aide publique au développement consacrée aux bourses d'études, par secteur et type de formation.	D'ici à 2020, augmenter considérablement à l'échelle mondiale le nombre de bourses d'études offertes aux pays en développement.	Oui (millions dollars US constants 2014)	193,6 En légère hausse depuis 3 ans, après un saut en 2012

Tableau 1 : Exemples d'indicateurs de financement des ODD par cible.

Établir des synergies entre l'Agenda 2030 et l'Agenda de l'Action climat mondiale

Les partenariats sont les garants de la transversalité dans la mise en œuvre des ODD. En ce sens, la France défend en particulier l'établissement de synergies entre la mise en œuvre de l'Accord de Paris et celle de l'Agenda 2030. L'Agenda de l'Action climat mondiale constitue notamment un exemple réussi, répondant pleinement à l'esprit des ODD, de partenariats développés par et pour les parties prenantes sur lesquels la mise en œuvre de l'Agenda 2030 puisse s'appuyer.

L'Accord de Paris et l'Agenda 2030 sont les deux piliers de l'action en faveur d'un développement soutenable et d'une trajectoire climatique répondant à l'objectif des 2 °C fixé lors de la COP21. Ils se déploient dans une temporalité commune, l'Accord de Paris prévoyant la mise en œuvre de stratégies bas carbone à long terme, entre 2030 et 2050.

De plus, dans l'Accord de Paris, comme pour l'Agenda 2030, une importance particulière est accordée à la mise en œuvre nationale de ces engagements mondiaux. Tous deux invitent les États à rendre compte de leur action tant sur le plan interne qu'à l'international pour faire face aux engagements qu'ils ont pris en 2015. Enfin, la dimension transversale des problématiques traitées tant par l'Accord de Paris que par l'Agenda 2030 invite à une mobilisation dépassant les engagements des seuls États. Ainsi, l'Agenda de l'Action climatique mondiale, pilier de l'Accord de Paris, est un agenda complémentaire de l'Agenda 2030 qui sert la mise en œuvre opérationnelle des Objectifs du développement durable.

La période qui s'ouvre, dans laquelle la France est totalement engagée dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris, appellera l'attention sur l'articulation entre ces deux programmes. Ainsi, la France partage, au sein de l'Union européenne, l'enjeu de réserver une part de 20 % du budget européen à l'action climatique, tout en évoquant l'enjeu d'un effort significatif à réaliser en faveur des ODD. Disposer pour notre pays d'une batterie d'indicateurs financiers propre à assurer un suivi des ODD permettra d'éclairer cet enjeu.

Conclusion

La contribution de l'État à la mise en œuvre des ODD répond à des enjeux de transversalité et de cohérence. Des dispositifs de coordination interministérielle ont été mis en place, s'appuyant sur des réseaux multiscalaires, et un

exercice d'analyse des politiques publiques au regard des ODD a été lancé dans le champ des politiques environnementales.

Le suivi de la mise en œuvre des ODD est assuré par la sélection et la production d'indicateurs adaptés à notre situation nationale, en association avec les parties prenantes. Des indicateurs de financement permettent de renforcer l'évaluation des politiques publiques dans chaque domaine. La redevabilité de la France en matière d'atteinte des ODD étant un enjeu majeur de la mise en œuvre nationale de l'Agenda 2030, la démarche de rapportage sur les ODD a vocation à dépasser la publication d'un tableau de bord et d'indicateurs en mettant les indicateurs en relation entre eux et en soulignant, en particulier, les synergies et les antagonismes entre les politiques de mise en œuvre des différents ODD.

L'objectif général du dispositif, qui est l'atteinte des ODD en 2030, suppose une mise en mouvement de l'ensemble de la société autour de la concrétisation de ses engagements. Sur ce point, le travail de croisement entre les ODD et les coalitions de l'Agenda de l'Action climat mondiale permet d'envisager la constitution de partenariats multi-acteurs pour l'Agenda 2030.

De façon plus générale, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 prend appui sur le plan d'investissement public de 50 milliards d'euros décidé par la France, dont le cœur de la stratégie consiste à réorienter son modèle productif dans le cadre d'une transition écologique et solidaire. La gouvernance de ce plan devrait répondre à plusieurs critères : assurer une cohérence des décisions dans le temps ; connecter le plan d'investissement au reste de la politique économique, environnementale et sociale du gouvernement ; et permettre un suivi transparent des résultats du plan à l'aide d'un tableau de bord constitué d'indicateurs définis en concertation avec la société civile.

Au regard de cette dernière exigence, la mesure des impacts économiques, environnementaux et sociaux doit guider le choix des projets à financer. Elle pourrait être établie au regard des 17 ODD et, plus précisément, de leurs cibles et de leurs indicateurs, qui fournissent un référentiel précis et structurant de l'ensemble des politiques publiques, répondant ainsi à l'exigence présidentielle de renforcer l'évaluation des politiques mises en œuvre. Cela suppose un portage politique clair des objectifs du développement durable et un engagement de long terme, qui pourrait se traduire par une révision de notre stratégie nationale de développement durable, en 2020, à l'aune de l'évaluation des ODD.