

Mise en œuvre des ODD : que font les pays ?

Une revue des rapports volontaires présentés
au Forum politique de haut niveau

Laura Brimont, Damien Demailly, Julie Vaillé (Iddri)

En septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté 17 Objectifs de développement durable (ODD), déclinés en 169 cibles et 230 indicateurs de suivi couvrant des enjeux aussi variés que la lutte contre la pauvreté, l'éducation, la santé, la protection de l'environnement ou la coopération internationale. Ces ODD sont au cœur de l'Agenda 2030, feuille de route du développement de l'ensemble des États pour les quinze prochaines années. Un an après l'adoption de l'Agenda 2030, quel état des lieux peut-on faire de la mise en politique des ODD ?

Cet *Issue Brief* compare les rapports d'avancement des 22 pays volontaires à l'exercice de revue nationale présentés lors de la dernière session du Forum politique de haut niveau (FPHN) qui s'est tenue à New York du 11 au 20 juillet 2016¹. Dans la mesure où le format de ces rapports est laissé à l'appréciation des gouvernements volontaires et où les déclarations ne sont pas vérifiées par des tiers, cet *Issue Brief* doit être considéré comme une première exploration des moyens déclarés comme mis en œuvre pour atteindre les ODD, qui mériterait d'être approfondie pour chaque pays.

1. Les revues nationales volontaires sont un des mécanismes de suivi de l'Agenda 2030 ; chaque gouvernement rédige un rapport d'avancement, qui est présenté lors d'une session spéciale au FPHN. Les rapports sont disponibles en ligne : <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/inputs>

MESSAGES CLÉS

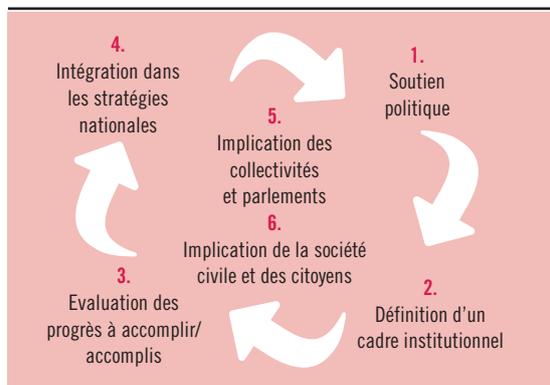
- Dans de nombreux pays, les ODD bénéficient d'un soutien politique de haut niveau, jusqu'au Premier ministre, et l'effort pour assurer une mise en œuvre cohérente des ODD entre ministères est réel ; en témoigne explicitement le cas de la Norvège.
- Si les pays mentionnent souvent dans leurs rapports l'importance d'impliquer les collectivités locales ou les parlements nationaux – notamment par l'intermédiaire du vote budgétaire –, ils sont peu disert sur les modalités de cette implication, ni sur celle des citoyens. À l'instar de l'Allemagne ou du Mexique, les pays peuvent donner une place importante aux associations, aux syndicats ou aux entreprises dans le suivi des ODD, dans l'élaboration des décisions publiques. Ils comptent aussi sur l'engagement de ces acteurs « sur le terrain », en tant qu'acteurs du changement.
- Les pays sont encore peu avancés dans l'utilisation des indicateurs et des cibles des ODD pour évaluer les progrès à accomplir, définir des priorités d'action publique ou suivre dans le temps les progrès réalisés. Les évaluations de l'écart par rapport à l'objectif (*gap analyses*) se limitent généralement à des inventaires de politiques sectorielles et/ou d'indicateurs, sans réflexion prospective sur le scénario tendanciel et la trajectoire de transformation.
- La mise en œuvre de l'Agenda 2030 débute, et il est encore trop tôt pour dresser un bilan des résultats des premiers efforts menés par les États. Néanmoins, l'état des lieux réalisé dans ce Brief permet d'explorer les mécanismes institutionnels les plus prometteurs et, ce faisant, s'inscrit dans l'objectif d'apprentissage mutuel entre les pays qui est au fondement des ODD.

Cette publication 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

La mise en œuvre des ODD dans chaque pays est analysée selon six critères, inspirés de recommandations académiques et des Nations unies (SDSN, 2015 ; Nations unies, 2016 ; O'Connor *et al.*, 2016) : 1) le soutien politique apporté aux processus ; 2) la construction d'un cadre institutionnel assurant la cohérence des politiques ; 3) l'évaluation de l'écart à l'objectif (i.e. les progrès à accomplir) et de la progression (*gap analysis*) ; 4) la cohérence et l'alignement des stratégies nationales avec les ODD ; 5) l'implication de la société civile et des citoyens ; 6) l'organisation du partage des responsabilités entre les acteurs publics. Ces critères peuvent être considérés comme les conditions nécessaires d'un « cercle vertueux » de mise en politique des ODD (Figure 1).

Figure 1. Représentation schématique de la mise en politique des ODD



1. FAIRE DE L'AGENDA 2030 UNE PRIORITÉ POLITIQUE

Le niveau de responsabilité des représentants nationaux envoyés au FPHN est un marqueur du soutien politique. Sur les 22 pays ayant présenté leur rapport d'avancement, 10 étaient représentés par un ministre, celle de l'Environnement en France par exemple. La Norvège l'était par son Premier ministre et le Venezuela par le vice-président de la République.

L'importance politique accordée aux ODD s'exprime également à travers les dispositifs de pilotage et de coordination mis en place : dans 11 pays, les ODD sont sous la responsabilité directe du Premier ministre ou du Président (Tableau 1), ce qui permet potentiellement d'aligner les différentes politiques sectorielles sur les ODD. Dans les autres cas, la responsabilité revient à un ministère particulier, rendant plus délicat la capacité à faire jouer aux ODD un rôle intégratif. La situation est parfois ambiguë : en France par exemple, la Commissaire générale au développement durable en charge des ODD est rattachée au ministère de l'Environnement tout en étant déléguée interministérielle au

développement durable sous la responsabilité du Premier ministre, ce qui légitime son intervention pour coordonner les ministères.

2. CONSTRUIRE UN CADRE INSTITUTIONNEL PERMETTANT D'ASSURER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES

L'ambition de l'Agenda 2030 est d'assurer la cohérence des politiques publiques, à la fois au sein d'un même pays – il faut éviter qu'une politique sectorielle ait des retombées négatives sur d'autres secteurs – et entre les pays : les gouvernements doivent prendre garde à ce que leurs politiques intérieures comme extérieures n'entraînent pas la réalisation des ODD dans les autres pays.

Confrontés à ces défis, la moitié des pays ont choisi de confier la responsabilité des ODD au niveau du Premier ministre ou de la Présidence (Tableau 1). Seuls 4 pays ont opté pour une coordination au niveau d'un ministère, au risque de cloisonner la mise en œuvre de l'agenda. Certains pays ont mis en place des processus institutionnels facilitant la coordination interministérielle. Ainsi, en Norvège, si les ODD sont pilotés par le Premier ministre, chaque ministre en charge d'un ODD doit coordonner son action avec les autres ministères concernés par cet ODD. En France, la coordination reste assurée par le réseau des hauts fonctionnaires au développement durable, sous l'autorité de la Commissaire générale au développement durable.

Tableau 1. Entité de coordination de la mise en œuvre des ODD selon les pays

Niveau de coordination	Premier ministre ou présidence	Ministériel	Incertain
Pays	Allemagne, Colombie, Corée du Sud, Estonie, Finlande, Géorgie, Madagascar, Mexique, Norvège, Philippines, Sierra Leone	Égypte, Monténégro, Maroc, Suisse	Chine, Ouganda, Îles Samoa, Togo, Turquie, Venezuela
	France		

3. ÉVALUER LES PROGRÈS RÉALISÉS ET CEUX À ACCOMPLIR

Que signifie concrètement l'ambition des ODD en termes d'efforts à fournir pour chaque pays ? Une évaluation de l'écart par rapport à l'objectif (*gap analysis*) identifie dans quelle mesure les ODD renouvellent les ambitions nationales, en fournissant des objectifs chiffrés auparavant inexistantes ou en fixant des cibles plus ambitieuses, mais surtout évalue l'état d'avancement du pays par rapport à chaque cible (Hege *et al.*, 2016).

Globalement, les pays sont peu avancés dans la réalisation de ces *gap analysis*. Certes, 17 des 22 pays² ont initié le processus, en répertoriant les politiques sectorielles qui répondaient aux différents ODD, mais plus rarement en identifiant les objectifs chiffrés déjà existants. La France, par exemple, a fait un travail d'inventaire des politiques sectorielles pour chaque ODD sans identifier dans quelle mesure les ODD renouvellent leurs ambitions. Le Monténégro va un peu plus loin, puisqu'il a évalué que 60 % des cibles des ODD sont déjà couvertes par des cibles nationales.

En revanche, la plupart des rapports sont muets sur l'état d'avancement des pays face aux ODD et les progrès à réaliser, à l'exception de l'Estonie, la Norvège et la Finlande, qui annoncent un travail de priorités, encore peu explicite ou peu justifié, et de la Sierra Leone, qui fournit un état d'avancement chiffré sur les indicateurs disponibles et fixe même des cibles intermédiaires à atteindre³.

En ce qui concerne le suivi régulier des progrès, les pays sont peu disert sur ce qu'ils mettent en place, à l'exception des rapports périodiques réalisés par les services statistiques. Dans nombre de cas, ce sont les structures en charge de la mise en œuvre des ODD qui effectueront ce suivi, sans plus de précisions sur la manière dont ce suivi sera organisé, et en particulier sur le rôle et l'appropriation de ces *gap analysis* réguliers par la société civile pour assurer la redevabilité des gouvernements vis-à-vis de leurs engagements.

4. INTÉGRER LES ODD DANS LES STRATÉGIES PUBLIQUES

L'Agenda 2030 encourage les États à « mettre à profit les instruments de planification existants, tels que les stratégies de développement national et de développement durable, selon les cas »⁴. De fait,

2. Ceux qui ne font pas référence à un exercice de ce type sont la Chine, l'Allemagne, la Géorgie, les Philippines et l'Ouganda. Les rapports d'avancement sont généralement vagues sur cette question et emploient des termes mal définis, ce qui complique la comparaison entre les pays.
3. En plus de ce travail sur les objectifs, huit gouvernements ont entrepris de quantifier la disponibilité des indicateurs des ODD pour leur propre pays. Cette disponibilité est très variable suivant les pays : si la France ou le Maroc affirment pouvoir renseigner environ la moitié des 230 indicateurs, l'Estonie ne peut pour le moment en renseigner que 14 %. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, les pays en voie de développement (PED) ne sont pas nécessairement les plus mal lotis : l'Ouganda peut ainsi renseigner 35 % des indicateurs, contre 31 % pour la Corée du Sud ou 26 % pour le Monténégro.
4. Assemblée générale des Nations unies (2015). Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, A/RES/70/1, § 78.

tous les pays proposent d'intégrer les ODD dans des stratégies existantes plutôt que d'en créer une nouvelle, à l'exception de la France, dont le rapport n'identifie pas d'option d'intégration (Tableau 2).

Si la Norvège envisage d'actualiser ses stratégies sectorielles – comme le Plan d'action pour la biodiversité ou la stratégie du gouvernement pour les enfants vivant en situation de pauvreté – au regard des ODD, les autres pays industrialisés envisagent d'utiliser leurs stratégies nationales de développement durable (SNDD). Les pays en développement utilisent majoritairement leurs plans nationaux de développement ou leurs stratégies de croissance, bien que cinq d'entre eux envisagent de passer par les SNDD. La pertinence de l'une ou l'autre de ces options – qui ne s'excluent pas mutuellement⁵ – dépend de leur capacité à influencer les politiques publiques et les grands investissements, capacité qui semble plus prometteuse dans le cas des stratégies de développement générales que dans le cas des SNDD, qui ont eu historiquement un poids assez faible.

Certains pays, comme la Géorgie, se saisissent de l'opportunité d'un renouvellement de leur(s) stratégie(s) pour réfléchir à y intégrer les ODD ; d'autres sont beaucoup plus proactifs : le Monténégro a ainsi ajusté le calendrier d'évaluation de sa SNDD sur le calendrier des négociations internationales sur les ODD.

Tableau 2. Documents stratégiques utilisées pour intégrer les ODD

	Pays industrialisés	Pays en voie de développement
Stratégie nationale de développement durable	Allemagne, Corée du Sud, Estonie, Finlande, Monténégro, Suisse	Égypte, Maroc, Ouganda, Îles Samoa, Togo
Plan de développement/croissance	X	Ouganda, Chine, Colombie, Géorgie, Madagascar, Mexique, Philippines, Sierra Leone, Turquie, Venezuela
Stratégies sectorielles	Norvège, Suisse	Géorgie, Philippines, Turquie
Non précisé	France	

5. ORGANISER LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS AVEC LES AUTRES ACTEURS PUBLICS

En tant qu'organe législatif et de contrôle de l'action du gouvernement, les Parlements ont un rôle important dans la mise en œuvre des ODD.

5. L'Ouganda envisage d'intégrer les ODD dans sa SNDD, mais également son plan national de développement. De plus, plusieurs pays, outre la Norvège, pointent aussi la nécessité de travailler à l'intégration des ODD dans les politiques sectorielles.

Leur implication est néanmoins variable suivant les pays : dans certains cas (Togo, Sierra Leone, Égypte), ils sont consultés ponctuellement lors des rédactions ou des votes de stratégies ; dans d'autres cas (Finlande), ils prennent une part active aux réflexions sur la gouvernance et le suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 ; et en Allemagne, au Mexique ou aux Philippines, des commissions parlementaires existantes sont chargées de ce suivi.

Au-delà de la consultation, le rôle des Parlements dépend fortement du mécanisme dans lequel les ODD interviennent. Ainsi, l'effet de levier peut être potentiellement très important si les ODD structurent l'élaboration et les débats autour du vote du budget (Demailly *et al.*, 2015), comme en Norvège, où chaque ministre responsable d'un ODD doit établir un rapport de suivi des cibles rattachées à l'ODD dans sa proposition de budget. Ces rapports sont ensuite compilés par le ministre des Finances dans la proposition de budget annuelle qui est soumise au Parlement⁶.

Le partage des responsabilités entre les différents échelons politiques (international, national, infranational) est un enjeu auquel quelques pays ont tenté de répondre, à l'instar du gouvernement colombien qui a identifié les échelons pertinents (État, régions, municipalités) pour chaque cible et précisé celles qui requièrent des engagements du secteur privé.

6. IMPLIQUER LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES CITOYENS

À l'exception de la Chine et des Îles Samoa, tous les rapports mentionnent des actions pour impliquer la société civile. Cette implication s'effectue néanmoins selon des formes et des degrés divers, ce qui détermine fortement la mise en politique des ODD.

Un premier niveau de participation consiste à consulter la société civile de manière ponctuelle pour la préparation des rapports volontaires nationaux (cas du Togo, du Maroc ou encore de la Turquie). On peut questionner le poids de ces consultations, dans la mesure où elles interviennent tardivement. D'autres pays impliquent la

société civile de manière plus pérenne. En Sierra Leone par exemple, le comité de pilotage des ODD comprend des représentants des associations ou des entreprises. L'Allemagne a même octroyé une partie de son temps de parole au HLPF à des associations et entreprises, se soumettant ainsi devant ses pairs à la pression de sa propre société civile.

Enfin, un troisième et dernier niveau de participation consiste à mettre en place des plateformes d'action commune, comme au Mexique, où le gouvernement a mis en place une plateforme sur les ODD qui rassemble 80 entreprises (*Sustainability Alliance*). En France, le ministère de l'Environnement projette de créer une plateforme Internet participative ouverte à tous les acteurs, dont l'un des objectifs est de diffuser les bonnes pratiques et de mobiliser les coalitions⁷.

La question de la communication sur les ODD auprès du grand public apparaît dans seulement neuf rapports. En Sierra Leone, l'une des premières actions entreprises par le gouvernement a été de préparer un document de présentation simplifié des ODD afin de sensibiliser les parties prenantes et le grand public. Les Philippines et le Mexique ont ou vont créer un site Internet pour le suivi des indicateurs. Enfin, la Norvège envisage d'inclure les ODD dans les programmes scolaires. ■

RÉFÉRENCES

Demailly, D., Chancel, L., Lewertoski-Blanche, L., Brimont, L. (2015). Les nouveaux indicateurs de richesse dans la gouvernance européenne, *Working Papers* N°17/15, Iddri, Paris, France, 16 p.

Hege, E., Vaillé, J., Demailly, D., Brimont, L. (2016). La France passera-t-elle le test des Objectifs de développement durable (ODD) ? Une évaluation des nouveautés et des défis des ODD pour la France, *Working Papers* N°10/16, Iddri, Paris, France, 44 p.

Nations Unies (2016). Jalons essentiels sur la voie d'un suivi et d'un examen cohérents, efficaces et inclusifs au niveau mondial. Rapport du secrétaire général A/70/684, Assemblée générale, New York, 32 p.

O'Connor, D., Mackie, J., van Esveld, D., Kim, H., Scholz, I., Weitz, N. (2016). Universality, Integration, and Policy Coherence for Sustainable Development: Early SDG Implementation in Selected OECD Countries, *Working Paper*, World Resources Institute, Washington, DC, 34 p.

SDSN (2015). Getting Started with the Sustainable Development Goals. A Guide for Stakeholders. Sustainable Development Solutions Network, 38 p.

6. À l'exception de la Norvège, huit autres pays envisagent d'associer plus étroitement le suivi des ODD avec la procédure de vote budgétaire : l'Égypte, la Finlande, Madagascar, le Mexique, le Monténégro, les Philippines, la Sierra Leone et l'Ouganda. En France, la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015, dite Loi Eva Sas du nom de la députée qui l'a portée, demande au gouvernement de soumettre à chaque exercice budgétaire annuel un rapport concernant 10 indicateurs de richesse, différents de ceux proposés par les ODD mais assez alignés néanmoins, et qui pourraient d'ailleurs être harmonisés.

7. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-objets-de-developpement,47591.html>, consulté le 28 octobre 2016.