

# Séminaire « Soutenabilités »

## Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

**Nom :** Payen

**Prénom :** Gérard

**Institution ou entreprise :**

**Axe(s) :**

- Quelle voie pour une économie soutenable

**Intitulé de votre contribution :** Répartir économiquement en se guidant sur les ODD pour assurer en même temps soutenabilité, résilience et soutien citoyen

**Résumé de votre contribution :**

Les plans de relance incluent des investissements qui vont structurer le fonctionnement du pays pour au moins une génération. La question de France Stratégie sur environnement et soutenabilité mérite d'être complétée en y associant des exigences sociales et de résilience vis-à-vis des futures catastrophes. Concilier économie, social, environnement et résilience est un exercice difficile en soi. Les citoyens français y sont peu habitués, chacun privilégiant individuellement l'un ou l'autre de ces aspects dans une totale diversité d'opinions. Il existe pourtant un cadre qui serait très utile pour assurer des plans de relance cohérents respectant l'équilibre entre ces besoins. Il s'agit des Objectifs mondiaux de Développement Durable (ODD) qui assurent précisément un équilibre peaufiné après des mois de négociations de représentants de toute la planète. Utilisés quotidiennement par la communauté internationale, par l'Union européenne dans son « Green Deal » et par plusieurs pays Européens, ils sont encore peu connus et sous-utilisés en France. Utiliser les ODD comme grille de référence pour mesurer la cohérence d'ensemble des plans de relance vis-à-vis de nos besoins économiques, sociaux, environnementaux et de résilience permettrait cependant d'assurer un redémarrage économique soutenable et résilient tout en donnant aux Français des clefs de compréhension et d'adhésion aux inévitables arbitrages sur les choix d'investissements. Les autorités nationales devraient s'en emparer.

## Repartir économiquement en se guidant sur les ODD pour assurer en même temps soutenabilité, résilience et soutien citoyen

Gérard Payen  
Membre de l'Académie des Technologies  
Vice-président du Partenariat Français pour l'Eau et de l'ASTEE

France-Stratégie a lancé une consultation publique pour un « après Covid-19 » soutenable dont l'un des axes<sup>1</sup> est intitulé « Quelle voie pour une économie soutenable ? ». Celui-ci vise un redémarrage économique incluant un plan de relance qui intègre des préoccupations environnementales et de soutenabilité. La présente note est une contribution personnelle à cette consultation.

### Résumé

Les plans de relance incluent des investissements qui vont structurer le fonctionnement du pays pour au moins une génération. La question de France-Stratégie sur environnement et soutenabilité mérite d'être complétée en y associant des exigences sociales et de résilience vis-à-vis des futures catastrophes. Concilier économie, social, environnement et résilience est un exercice difficile en soi. Les citoyens français y sont peu habitués, chacun privilégiant individuellement l'un ou l'autre de ces aspects dans une totale diversité d'opinions.

Il existe pourtant un cadre qui serait très utile pour assurer des plans de relance cohérents respectant l'équilibre entre ces besoins. Il s'agit des Objectifs mondiaux de Développement Durable (ODD) qui assurent précisément un équilibre peaufiné après des mois de négociations de représentants de toute la planète. Utilisés quotidiennement par la communauté internationale, par l'Union européenne dans son « Green Deal » et par plusieurs pays Européens, ils sont encore peu connus et sous-utilisés en France.

Utiliser les ODD comme grille de référence pour mesurer la cohérence d'ensemble des plans de relance vis-à-vis de nos besoins économiques, sociaux, environnementaux et de résilience permettrait cependant d'assurer un redémarrage économique soutenable et résilient tout en donnant aux Français des clefs de compréhension et d'adhésion aux inévitables arbitrages sur les choix d'investissements. Les autorités nationales devraient s'en emparer.

### **1. Quels besoins ? quelle cohérence ? quelles priorités ?**

#### *1.1. Compléter la liste des exigences pour assurer une plus grande cohérence*

Les futurs plans de relance, qu'ils soient Européens ou Français, comprendront des investissements lourds, probablement de plusieurs dizaines de milliards d'euros. Ils nécessiteront des dizaines d'années pour être pleinement rentabilisés et structureront en conséquence des parties de notre fonctionnement collectif pour une génération au moins. Même si leur justification est de faire repartir l'économie, une préoccupation de court terme, les effets de ces plans de relance se feront sentir à moyen et long termes. Il est en conséquence indispensable de sélectionner ces investissements et, en particulier, les infrastructures concernées, pour qu'ils contribuent aux besoins de notre société pour les 30 prochaines années. La question posée par France-Stratégie est donc judicieuse :

*« Ce plan ne pourra se contenter d'être un simple plan de relance : il devra intégrer les préoccupations*

*environnementales, et plus généralement de soutenabilité. Ce sera notamment l'occasion de questionner la cohérence de nos politiques d'investissement et d'innovation ».*

Les risques liés à l'environnement ou à des choix non durables sont tels que cette affirmation paraît totalement justifiée. Mais, la question posée est incomplète. Les efforts en faveur de l'environnement et de la soutenabilité sont certes indispensables. Mais les choix d'investissements engagent tellement l'avenir qu'ils doivent tenir compte de l'ensemble des besoins de la communauté française. Il convient d'ajouter d'autres exigences à la question des choix économiques pour un « après » soutenable.

Nombreux sont les citoyens, y compris dans cette consultation, qui ont exprimé leurs attentes d'une sortie de crise qui ne réplique pas le 'monde d'avant' mais soit l'occasion d'actions vers une société certes plus respectueuse de son environnement et plus soutenable mais aussi moins inégalitaire, plus solidaire, plus sobre et moins risquée.

<sup>1</sup> [https://www.strategie.gouv.fr/actualites/appele-contribution-covid-19-un-apres-soutenable#\\_ftn3](https://www.strategie.gouv.fr/actualites/appele-contribution-covid-19-un-apres-soutenable#_ftn3)

Les choix d'investissements économiques de moyen et long termes doivent ainsi tenir compte non seulement d'exigences environnementales et de soutenabilité mais aussi d'exigences sociales et d'une meilleure résilience vis-à-vis de futures catastrophes de toutes natures. En d'autres termes, il s'agit de ne financer que des investissements qui aillent dans le sens d'un « Développement Durable », ce concept qui associe économie, environnement, social et résilience.

Compte-tenu :

- des fragilités mises en évidence par la crise sanitaire et ses effets en cascade, sociaux, économiques, financiers, alimentaires,
- des impacts négatifs de cette crise et des crises économique, géopolitique et pétrolière concomitantes,
- des risques nouveaux croissants liés aux enjeux de développement durable (changement climatique, biodiversité, inégalités, redémarrage de l'économie),
- des modifications des relations internationales,

la remise en route économique du pays nécessite une réflexion profonde pour qu'elle se fasse de façon soutenable et résiliente en contribuant positivement aux besoins du pays et en réduisant les risques à venir pour les jeunes générations

### 1.2. *Quelles priorités ?*

Dans l'actuel débat d'idées chacun pousse ses priorités. Certains militent pour décarboner l'économie, d'autres pour réduire les inégalités sociales. Des voix réclament de lutter contre la baisse de biodiversité, d'autres pour réduire le chômage. Certains veulent relocaliser partiellement les filières économiques tandis que d'autres demandent de lutter plus activement contre précarité et pauvreté ou pour améliorer la qualité de l'air, etc... Toutes ces attentes sont justifiées et répondent à de réels besoins de notre pays. Mais l'ensemble ressemble à une belle cacophonie. Il n'y a pas de consensus dans l'opinion publique sur ces sujets, ce qui conduit les tenants d'un thème à vouloir lui conférer une priorité par rapport aux autres. Le débat d'idées tourne à la concurrence avec le risque de gagnants et de perdants.

Pourtant, à quoi bon décarboner l'économie si c'est en accroissant le chômage ou relocaliser si c'est en aggravant la pauvreté ou relancer l'économie au détriment de la biodiversité. Ces sujets interagissent tous les uns avec les autres car notre société est complexe. Privilégier l'un peut aggraver la situation des autres. Comment concilier tous ces besoins et toutes les attentes correspondantes ?

Aujourd'hui, les Français manquent de repères pour trouver un compromis équilibré entre toutes ces exigences. Entre efforts pour l'économie, l'environnement, les questions sociales ou la résilience, chaque citoyen a tendance à privilégier ce qui le concerne le plus près pour des raisons matérielles, culturelles, idéologiques ou religieuses. En outre, un projet individuel peut contribuer à un progrès dans un domaine tout en faisant régresser dans d'autres; ce n'est que l'ensemble des projets d'investissements d'un plan

de relance qui peut avoir la cohérence et l'équilibre souhaitables.

Le risque qui pourrait résulter de cette absence de repères méthodologiques est que les futurs investissements lourds des plans de relance satisfassent certaines parties de l'opinion mais révoltent d'autres parties, ce qui ne serait favorable ni à leur réalisation ni à la cohésion sociale.

Ainsi au-delà du respect équilibré des exigences de Développement Durable, il serait opportun d'ajouter le besoin de rassembler les différents courants d'opinion autour des choix structurants qui seront faits. Pour cela, un référentiel clair serait utile pour éclairer les choix, fournir une méthode en guidant les réflexions de tous et en faisant apparaître la cohérence globale des choix qui seront faits.

### 1.3. *Un référentiel existe*

Un tel référentiel d'orientation des choix existe bien au niveau mondial où il guide tous les débats et programmes d'action de la communauté internationale (hors questions de sécurité militaire). Il s'agit de l'Agenda 2030 et de ses Objectifs de Développement Durable (ODD) complétés par les accords mondiaux qui y sont rattachés en les précisant (Accord de Paris sur le climat, Objectifs de résilience de Sendai, etc). Ce référentiel a été adopté aux Nations Unies en 2015 avec la voix de la France, il est aujourd'hui parfaitement pertinent pour guider les choix de politiques publiques et les plans de relance en France en tenant compte des exigences évoquées ci-dessus.

Pourtant, ce référentiel, dit des ODD, est encore très sous-utilisé en France. Les autorités nationales s'y réfèrent quotidiennement dans les travaux internationaux mais n'en parlent quasiment jamais aux Français. Par voie de conséquence, les médias français n'y prêtent pas attention et il reste inconnu de la majorité de la population.

## 2. **Les ODD, un trésor du patrimoine mondial**

Quelques mots sur ce trésor mondial peu considéré en France. L'adoption en septembre 2015 des Objectifs mondiaux de Développement Durable (ODD) a été un événement historique car, pour la première fois dans l'Histoire, les représentants de toute la population mondiale se sont mis d'accord sur les grands enjeux de l'humanité et sur les actions à mener pour les affronter. Dans un monde divisé et individualiste où la compétition des égoïsmes nationaux est permanente aux Nations Unies, un tel accord unanime est remarquable.

Les Etats ne s'y sont pas trompés. Ayant acté en 2012 du principe d'objectifs communs, c'est au printemps 2014 qu'ils ont commencé à discuter de leur éventuel contenu. Ils l'ont fait en-dehors du cadre onusien formel avec au départ 70 pays puis progressivement la quasi-totalité d'entre eux. Cette négociation hors normes a réussi à aboutir à un texte commun retenu informellement en juillet 2014 comme proposition

initiale à débattre aux Nations Unies. La négociation officielle a démarré début 2015. Elle a été très courte. En effet, même si le texte de 2014 contenait des imperfections, les Etats l'ont vite considéré comme un trésor à conserver tel quel. Craignant qu'une renégociation à la marge ne débouche sur des remises en cause et sur l'effondrement de cet édifice commun improbable, ils ont décidé d'adopter formellement en septembre 2015 le texte de 2014 sans aucune modification des 169 objectifs ciblés.

L'Agenda 2030 est un programme d'actions, avec des cibles précises et quantifiées, souvent très ambitieuses, ainsi que des indicateurs de suivi des progrès et des mécanismes d'actions correctives. Au total, l'Agenda 2030 est structuré en 17 grands objectifs, les ODD, qui rassemblent 169 cibles précises. 231 indicateurs permettent de suivre les progrès vers les cibles et de prendre des actions correctrices si nécessaire. Ce programme inclut également deux grands principes : ne laisser personne de côté et ne pas travailler en « silos », c'est-à-dire en communautés spécialisées séparées.

17 grandes catégories d'objectifs ont été définies, regroupant des sujets très variés : croissance économique (ODD8), alimentation (ODD2), santé (ODD3), climat (ODD13), lutte contre la pauvreté (ODD1), emploi et travail décent (ODD8), réduction des inégalités (ODD10), accès à l'eau (ODD6), efficacité énergétique (ODD7), prévention des catastrophes (ODD 11.1), protection des écosystèmes et de la biodiversité (ODD15), consommation et production responsable (ODD12), etc. Tous les sujets évoqués plus haut en font partie. C'est un programme « holistique ».

C'est un programme « ambitieux » dans la mesure où de nombreux objectifs sont difficiles à atteindre et que certains sont apparemment contradictoires ou, du moins, nécessitent des efforts pour les rendre compatibles. S'il a été adopté par tous les pays, c'est néanmoins qu'il correspond aux besoins de l'humanité et qu'on ne peut pas faire l'impasse sur tel ou tel objectif.

Ce programme mondial des ODD associe économie, environnement, social et résilience ; il combine exactement les éléments recherchés ci-dessus. Mais, sa pertinence pour répondre à la question d'un redémarrage économique soutenable et résilient va bien au-delà. Son grand intérêt est d'être un cadre référentiel « équilibré ». Ce programme d'action résulte en effet d'une négociation mondiale associant la diversité des pays et, pour chacun, la totalité des différents ministères sectoriels, ces administrations souvent en concurrence à l'intérieur des pays. En outre, les discussions ont été éclairées par un nombre considérable de contributions de différentes composantes de la société civile. Au total, c'est donc un compromis équilibré, un assemblage d'objectifs qui méritent tous d'être atteints simultanément.

En outre, plus la communauté internationale travaille à leur mise en œuvre, plus elle se rend compte des interactions entre les différents objectifs-cibles et de ce que progresser sur un objectif-cible isolément n'a aucun sens. Nombre d'entre eux ne peuvent être atteints en l'absence de progrès simultanés vers d'autres objectifs.

Par ailleurs, progresser dans un domaine peut engendrer des dommages collatéraux dans d'autres domaines, ce qui nécessite des efforts d'accompagnement pour respecter l'ensemble. Et encore est-il souhaitable de respecter les deux grands principes. L'Agenda 2030 a ainsi une forte cohérence. C'est un tout et non une liste d'objectifs indépendants.

Ainsi, les « ODD », c'est-à-dire l'Agenda 2030 complété par les accords internationaux qui le précisent, forment un ensemble cohérent et équilibré qui fournit à la fois :

- des orientations ambitieuses pour répondre aux besoins économiques, sociaux, environnementaux et de résilience.
- un cadre équilibré et cohérent formant un tout

L'Agenda 2030 a fait naître beaucoup d'espoir dans le monde. Il est devenu le référentiel commun de toute la communauté internationale.

### **3. Utiliser les ODD comme référentiel rassembleur garantissant la nécessaire cohérence d'ensemble**

#### *3.1. Evaluer les impacts positifs et négatifs sur l'ensemble des différents objectifs*

La plupart des politiques publiques concourent de façon évidente au moins à une cible ODD. Mais s'assurer qu'un investissement structurant va contribuer positivement à 1 cible ODD ne suffit pas. Il convient d'identifier les progrès directs ou indirects qui résulteront de la nouvelle politique/infrastructure sur l'ensemble de l'Agenda 2030. En effet dans de nombreux cas, une politique publique visant un objectif principal peut avoir des retombées positives dans d'autres domaines. Inversement, une action publique peut générer un progrès significatif vers une cible tout en gênant une autre cible ou, pire, en éloignant de l'objectif d'une autre cible.

Exemples théoriques : soutenir les transporteurs aériens peut aller contre la limitation des émissions de GES ; taxer les combustibles fossiles peut renchérir le coût de la vie et accroître la pauvreté ; ne pas les taxer peut retarder la mise en place d'énergies renouvelables ; modifier les modes de production ou de consommation peut faire disparaître certains métiers ; etc.

Il est ainsi utile d'identifier les impacts positifs et négatifs d'un investissement structurant sur les différentes cibles ODD. Ensuite, des mesures d'accompagnement, d'atténuation ou compensatoires sont peut-être envisageables pour remédier aux dommages collatéraux et ne pas compromettre le programme d'ensemble, que ce soit des mesures internes au projet ou des actions menées par ailleurs.

Les ODD fournissent ainsi une trame permettant d'analyser les contributions, les co-bénéfices ou les risques d'effets indésirables liés à chaque option d'action.

A noter que l'idée de priorité d'une cible sur une autre est étrangère à l'Agenda 2030. Celui-ci est un tout cohérent. Cette cohérence disparaît si on ne considère

que certains ODD et pas les autres. Un pays peut évidemment se fixer des objectifs prioritaires pour son action immédiate mais cela ne l'autorise pas à sélectionner des cibles ODD en oubliant les autres ou à oublier les deux grands principes de ne laisser personne de côté et de plus travailler en silos indépendants. Les impacts d'un plan de relance sont à évaluer pour la totalité des objectifs.

### 3.2. *Un référentiel assurant la cohérence entre des objectifs indispensables mais apparemment inconciliables*

Le cadre des ODD peut servir de référentiel pour jauger la pertinence d'un ensemble de choix structurants comme un plan de relance. En effet, son caractère holistique, ambitieux et équilibré permet de l'utiliser pour identifier les impacts de chaque investissement en examinant ses effets potentiels sur chacun des ODD. Cet examen est facilité par l'existence d'un grand nombre d'indicateurs nationaux et internationaux permettant de mesurer les progrès vers les 160 cibles ODD. L'agrégation des impacts de chaque investissement permet d'estimer les impacts de l'ensemble du plan.

Si ces impacts d'ensemble sont positifs pour tous les ODD, le plan peut ainsi apparaître comme globalement cohérent même si chaque investissement individuel privilégie un axe d'action en entraînant des insatisfactions dans d'autres domaines.

Les ODD pris dans leur totalité sont ainsi un référentiel permettant de justifier l'assemblage de politiques sectorielles apparemment contradictoires (et forcément décriées par certains) en faisant ressortir leur cohérence d'ensemble et leur effet collectif de réponse positive à des exigences sociales, économiques, environnementales et de résilience apparemment inconciliables.

C'est ainsi un outil qui répond totalement aux besoins exprimés au paragraphe 1 ci-dessus. Non seulement le référentiel des ODD assure-t-il la cohérence des actions économiques, sociales et environnementales ainsi qu'une meilleure résilience en sortant d'une approche uniquement centrée sur des indicateurs économiques mais c'est un outil permettant de rassembler les esprits autour d'un ensemble de politiques apparemment contradictoires en rendant visible leur cohérence profonde. C'est donc un outil susceptible d'aider les citoyens à soutenir un ensemble de choix politiques en leur faisant prendre conscience de leur cohérence.

## **4. Avoir l'audace de parler des ODD aux Français**

Les ODD sont d'une grande actualité. L'épidémie de Covid-19 a en effet rendu visible la pertinence de certains d'entre eux comme l'objectif 3.9 de lutte contre les maladies transmissibles ou les objectifs 6.1 et 6.2 d'accès à l'eau potable et à l'hygiène des mains, des éléments-clés des « mesures-barrières » sanitaires. Le principe de ne laisser personne de côté a également montré sa nécessité. Les autorités françaises sont cependant d'une grande timidité vis-à-vis des ODD. Les

Français n'en entendent jamais parler ni de la bouche des hauts responsables du pays ni par leurs grands médias.

Pourtant les ODD sont devenus :

- la référence quotidienne des travaux internationaux et donc, par exemple, du Ministère des affaires étrangères aux Nations Unies ou de l'Aide publique au développement de la France
- une référence du « Green Deal » de l'Union Européenne,
- une composante de l'arsenal législatif de plusieurs pays qui, comme l'Allemagne, la Finlande ou le Danemark, requièrent des études d'impacts sur les ODD pour tout projet de loi.

L'absence du sujet en France est dommageable à la reprise soutenable et résiliente dont nous avons besoin. En l'absence de repère, il est bien difficile de rassembler les esprits bouillonnants. Les ODD seraient un cadre fournissant des repères utiles pour rassembler les esprits dans notre société complexe.

Le gouvernement n'ignore cependant pas les ODD. Au contraire.

Ainsi à l'international, c'est un thème porté par la France. Par exemple, la France et ses alliés pour le multilatéralisme [ont déclaré](#) le 20 avril 2020:

*Dans nos efforts pour « guérir plus rapidement », notre feuille de route commune demeure l'Agenda 2030 et ses 17 objectifs de développement durable, ainsi que l'Accord de Paris*

Ou encore le Président de la République a déclaré dans son [message du 28 mai 2020](#) aux Nations Unies pour le financement du développement:

*« Atteindre les objectifs du développement durable n'a jamais été aussi difficile et aussi impératif qu'aujourd'hui. C'est ce que démontre la crise du COVID-19 ».*

*« Aucun d'entre nous ne pourra s'en sortir en laissant les autres de côté, en ayant une réponse isolée, qu'il s'agisse d'ailleurs des sujets sanitaires, économiques, climatiques ou sécuritaires. Le prix est payé par tous, la coopération s'impose. »*

Mais en France, si une « Feuille de Route nationale pour l'Agenda 2030 » a bien été adoptée en septembre 2019 avec l'accord de tous les ministères, les plus hautes autorités de l'Etat sont toujours muettes sur l'importance de sa mise en œuvre.

Pourtant, les décideurs ont besoin de méthode pour choisir les meilleurs investissements des plans de relance qui vont structurer l'avenir pour une génération et les Français ont besoin de repères pour comprendre le bien-fondé de ces choix. Les ODD et les objectifs mondiaux associés peuvent répondre à ces besoins. Certaines parties de la société civile en ont bien conscience. Mais, pour « guérir rapidement », c'est maintenant aux autorités nationales de s'en emparer pour guider leurs choix des investissements des futurs plans de relance et pour expliquer aux Français la cohérence des choix qui seront retenus.