

Dépasser les silos: structurer une politique cohérente

L'importance des interactions mutuelles entre les ODD
pour une politique de durabilité prévoyante de la Suisse

Mai 2019



1. Du rapport national à la prochaine Stratégie de développement durable

En juillet 2018, la Suisse a présenté à l'ONU à New York son premier rapport national sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable comportant 17 objectifs (Objectifs de Développement Durable ou ODD).¹ L'état des lieux complet dressé par l'Administration fédérale constitue la base de ce rapport.²

À l'heure actuelle, sur cette base, le Conseil fédéral est en train d'élaborer sa prochaine Stratégie pour le développement durable (SDD) pour la période de 2020 à 2030. La SDD devrait être axée sur l'Agenda 2030 de manière aussi détaillée que possible. Elle a pour but de reprendre l'étude des défis attestés dans le rapport national, de les mettre en liens avec les outils propres aux différentes politiques sectorielles et de fixer des axes thématiques prioritaires pour sa mise en œuvre.

Interactions mutuelles entre les ODD

Cette orientation exige un nouveau type de collaboration politique qui va au-delà des politiques purement sectorielles. En effet, les 17 ODD et leurs 169 sous-objectifs sont étroitement imbriqués. Autrement dit: ces buts ne peuvent être atteints qu'à condition que des progrès aient aussi été accomplis dans les autres objectifs – p. ex. les énergies propres (ODD 7) contribuent de manière importante à la protection du climat (ODD 13) et à la préservation des écosystèmes (ODD 15). À l'inverse, des régressions enregistrées dans un objectif (p. ex. des inégalités sociales croissantes, ODD 10) ont des conséquences négatives sur d'autres objectifs (pauvreté croissante, ODD 1, et multiplication des conflits, ODD 16).

La prise en compte des liens qui existent entre les ODD est aussi une réponse aux Objectifs de Développement du Millénaire (2000-2015) dont le principal défaut résidait dans sa mise en œuvre qui avait eu lieu, pour l'essentiel, dans des «silos» et avait surtout placé les pays en développement devant leurs responsabilités. Voilà pourquoi il faut tenir compte de ces interactions mutuelles entre

les ODD lors de la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Nouvelles approches pour la SDD

Mais qu'est-ce que cela signifie concrètement? Lors de la formulation de la nouvelle SDD, il faut poursuivre un double but: identifier les mesures qui génèrent le maximum de synergies possibles entre les différentes politiques sectorielles, car une procédure coordonnée permet d'économiser des frais et produit de meilleurs résultats que la recherche individuelle de mesures à concrétiser objectif par objectif. Et il faut mettre en lumière les intérêts différents des acteurs et permettre une négociation et un processus de recherche de consensus en cas de conflits d'objectifs.

Pour formuler une SDD complète et cohérente, les questions suivantes se posent:

- Comment peut-on mettre en liens efficacement les domaines politiques actuellement fortement axés sur une approche sectorielle pour aller dans le sens de l'Agenda 2030?
- Où d'éventuelles synergies peuvent-elles en découler, et où des mesures appliquées dans un domaine politique nuisent-elles à l'atteinte des objectifs dans d'autres domaines?
- Comment la mise en œuvre de l'Agenda 2030 peut-elle être accompagnée efficacement à partir de l'Administration fédérale – en particulier en collaboration avec d'autres unités administratives, avec les autorités cantonales et communales, avec les milieux économiques et scientifiques ainsi qu'avec la société civile?

Dans le présent rapport, SDSN Switzerland se penche sur ces questions importantes dans la perspective de l'atteinte des ODD d'ici à 2030, et présente de premières pistes de solutions pour la Suisse ainsi que des recommandations d'action pour le Conseil fédéral et le Parlement.

¹ Mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable par la Suisse – Rapport national 2018 de la Suisse. www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/fr/documents/laenderbericht-der-schweiz-2018_FR.pdf

² Mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable par la Suisse – État des lieux servant de base au rapport national de la Suisse 2018. www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/fr/documents/agenda2030-grundlage-laenderbericht-bestandesaufnahme-schweiz-2018_FR.pdf

2. Domaines d'action prioritaires

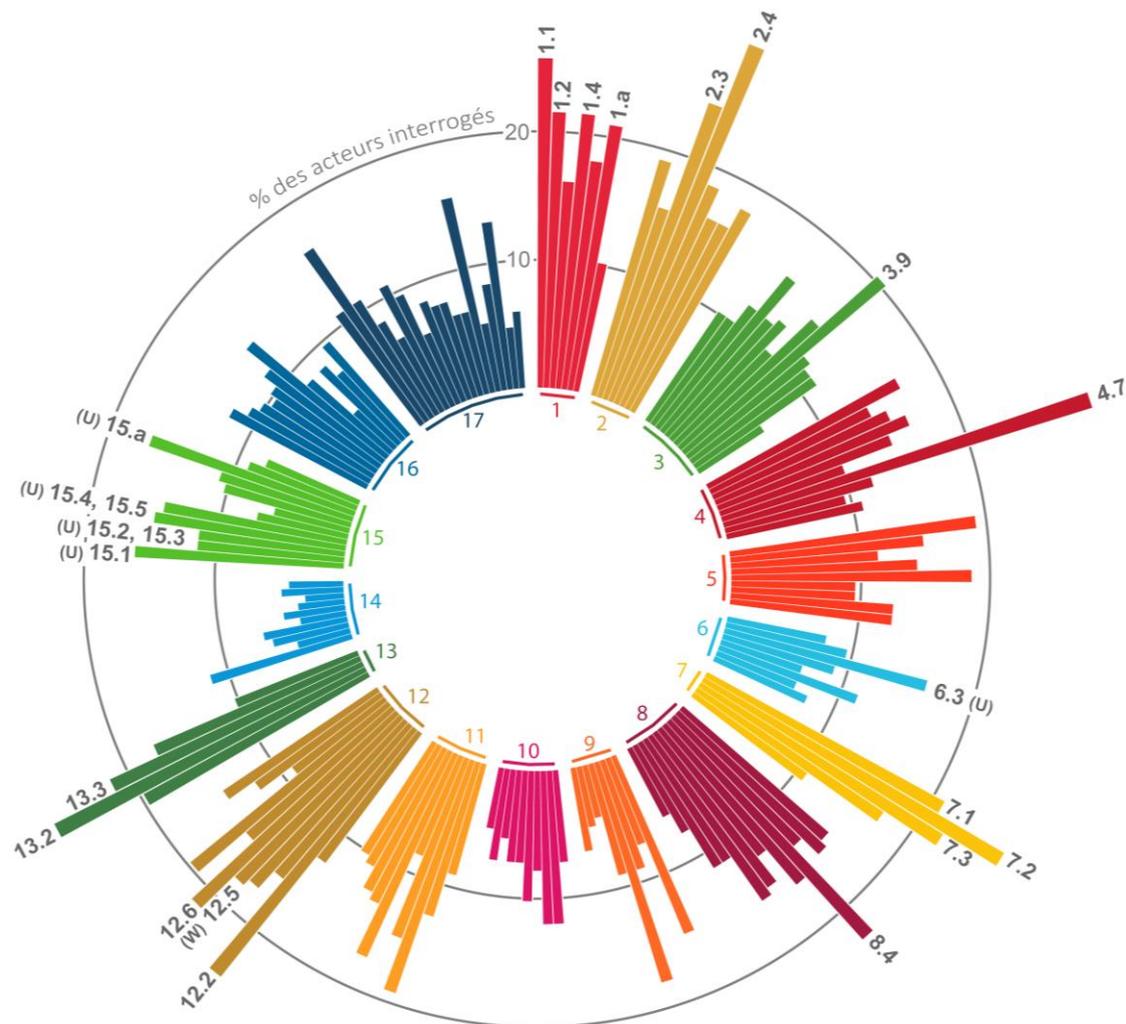
Implication d'acteurs non étatiques

Dans le cadre de l'élaboration du rapport national 2018 de la Suisse, l'Administration fédérale a réalisé, en été 2017, un sondage en ligne de grande ampleur auprès d'acteurs non étatiques dans le but d'évaluer les fixations d'objectifs de la Confédération en ce qui concerne la concrétisation de l'Agenda 2030 et de décrire les défis à relever lors de la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Ont participé à cette enquête 167 organisations issues des groupes d'acteurs suivants: organisations de la société civile (33 organisations), milieux économiques (41), organisations de protection de l'environnement (22), domaine social (46), milieux

scientifiques (18), et corporations de droit public (7).³

Identification des sous-objectifs prioritaires

SDSN Switzerland a dépouillé et évalué les réponses de ces 167 organisations. Il a porté une appréciation sur les sous-objectifs considérés comme prioritaires qui avaient été qualifiés d'importants soit par 20% au minimum de l'ensemble des organisations interrogées, soit qui avaient été jugés importants, au sein d'un groupe d'acteurs individuel, par 40% au minimum de ces organisations. Résultat: 24 sous-objectifs prioritaires ont été déduits de ces évaluations (cf. graphique 1 et encadré 1 en page 7).⁴



Graphique 1: Sous-objectifs prioritaires des acteurs non étatiques

Source: Consultation en ligne réalisée par l'Administration fédérale sur l'état des lieux de l'Agenda 2030; évaluations de SDSN

³ L'Administration fédérale et SDSN Switzerland ont subdivisé les organisations participant au sondage en plusieurs groupes d'acteurs différents dans le cadre de ce rapport,

et cette attribution a été validée moyennant quelques modifications d'importance mineure.

⁴ Pour une vue d'ensemble plus détaillée des sous-objectifs prioritaires, voir le glossaire figurant en pages 18 et 19.

Huit domaines d'action prioritaires

Les 24 sous-objectifs prioritaires peuvent être regroupés selon les huit groupes (*clusters*) ou domaines d'action politiques décrits ci-après. Conjointement avec les 24 sous-objectifs, ces huit domaines d'action prioritaires constituent la grille à partir de laquelle nous avons procédé aux analyses des interactions mutuelles entre les ODD (voir chapitre 3).

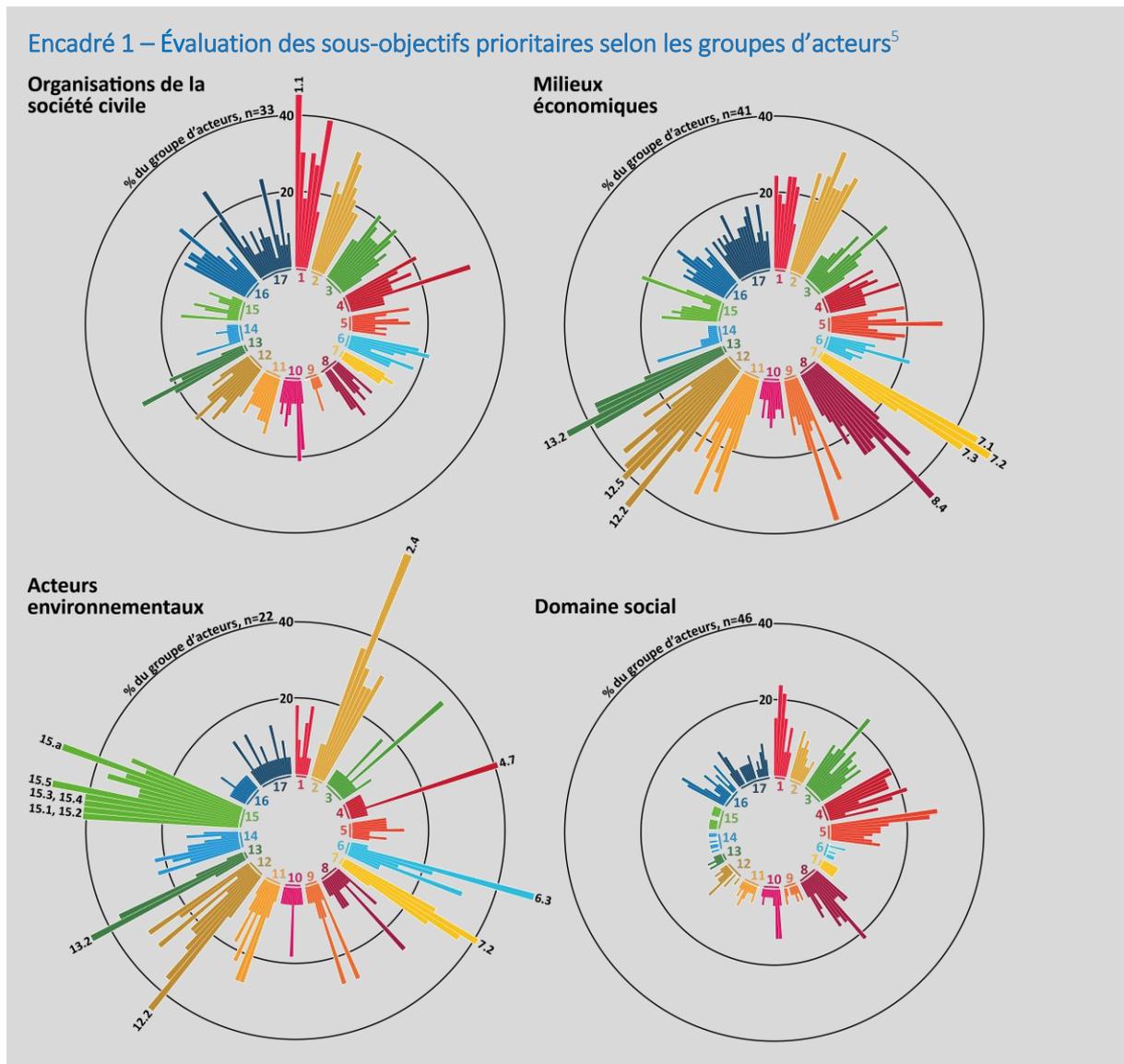
- **Lutte contre la pauvreté et responsabilité globale** (sous-objectifs 1.1, 1.2, 1.4 et 1.a): ce sont en particulier les organisations et acteurs de la société civile issus du thème «Domaine social» qui ont qualifié ces sous-objectifs d'importants. Plusieurs acteurs ont souligné la nécessité de ces sous-objectifs afin d'appuyer les mesures de soutien aux personnes touchées par la pauvreté en Suisse et pour réduire les disparités (inégalités) sociales. En outre, la Suisse devrait assumer son mandat constitutionnel consistant à «soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté» (article 54 Cst.).
- **Systèmes alimentaires durables** (sous-objectifs 2.3, 2.4): transformer les systèmes alimentaires actuels de la Suisse en un système alimentaire durable en Suisse et dans le monde entier (50% des aliments sont importés) est une demande clé de la quasi-totalité des groupes d'intérêts (société civile, organisations de la protection de l'environnement, milieux scientifiques et économiques). Il faut viser en particulier des gains de productivité dans l'agriculture pour les petits paysans dans les pays en développement (sous-objectif 2.3).
- **Pollution et atteintes à l'environnement** (sous-objectifs 3.9, 6.3): les acteurs de la protection de l'environnement attirent en particulier l'attention sur les risques dus aux intrants chimiques (p. ex. pesticides, ammoniaque et antibiotiques) et aux souillures (p. ex. microparticules) et à leurs conséquences sur l'être humain et les écosystèmes (en particulier sur les eaux et les sols).
- **Éducation au développement durable** (sous-objectif 4.7): ce sont en particulier les représentants de la société civile, des organisations environnementales et des institutions scientifiques qui considèrent que les efforts déployés en faveur de l'éducation et de la formation au développement durable ne vont pas assez loin. À cet égard, ils citent notamment le manque de coordination entre les trois niveaux de l'Etat, le manque de collaboration intercantonale ainsi que le manque de programmes d'encouragement à la formation au développement durable au niveau universitaire.
- **Systèmes énergétiques durables** (sous-objectifs 7.1, 7.2, 7.3): le futur système d'approvisionnement énergétique de la Suisse est une demande cruciale des milieux économiques et des organisations de protection de l'environnement – avec des points de vue parfois divergents. La question clé est de savoir si l'Etat doit intervenir avec des systèmes d'incitation intelligents pour un approvisionnement en électricité à un coût abordable (sous-objectif 7.1), et pour encourager le recours aux énergies renouvelables (7.2) et aux mesures d'efficacité énergétique (7.3), ou si les objectifs de la stratégie énergétique peuvent être atteints par l'économie de marché.
- **Croissance verte et économie circulaire** (sous-objectifs 8.4, 12.2, 12.5, 12.6): ce sont en particulier les milieux économiques, tout comme les acteurs environnementaux, qui souhaitent une amélioration de l'efficacité en matière de ressources et un découplage accru entre croissance économique et destruction de l'environnement (sous-objectif 8.4). En outre, il existe une large acceptation pour des mesures qui renforcent l'efficacité de la consommation des ressources – tant en ce qui concerne la dégradation de ressources environnementales que la réduction des déchets (12.2, 12.5). De plus, les entreprises devraient orienter leurs chaînes de création de valeur sur la durabilité (12.6).
- **Protection du climat** (sous-objectifs 13.2, 13.3): pour les thèmes du changement climatique et de la protection du climat, on constate des divergences similaires à celles qui s'appliquent à l'orientation de l'approvisionnement énergétique: alors qu'aux yeux de la société civile et des organisations environnementales, les objectifs de la Confédération pour l'amélioration des mesures de protection du climat (sous-objectif 13.2) et la sensibilisation au changement climatique (13.3)

ne vont pas assez loin, plusieurs représentants des entreprises plaident en faveur d'une atténuation des objectifs ou souhaitent moins d'interventions de la part du régulateur.

- **Protection et utilisation durables des écosystèmes** (15.1-15.5, 15.a): ce sont en particulier les organisations de protection de l'environnement, mais parfois aussi les milieux scientifiques et les organisations de la société civile qui apprécient les efforts de protection,

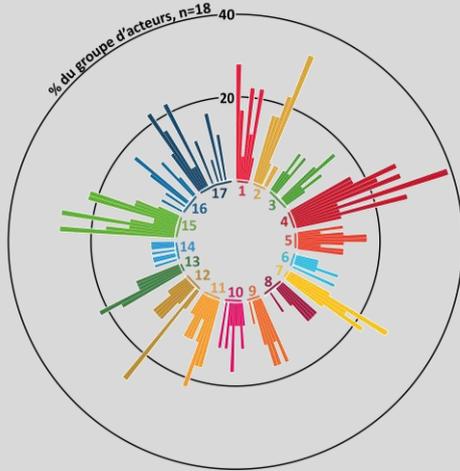
de régénération et d'utilisation durables des écosystèmes (les eaux, les forêts, les écosystèmes de montagne, les zones humides et les zones sèches, les sols). Ils les qualifient de prioritaires et exigent des moyens financiers supplémentaires afin de garantir leur préservation. Ils prennent connaissance avec inquiétude de la perte de la diversité biologique (notamment pour les plantes, les insectes, les oiseaux et les mammifères).

Encadré 1 – Évaluation des sous-objectifs prioritaires selon les groupes d'acteurs⁵

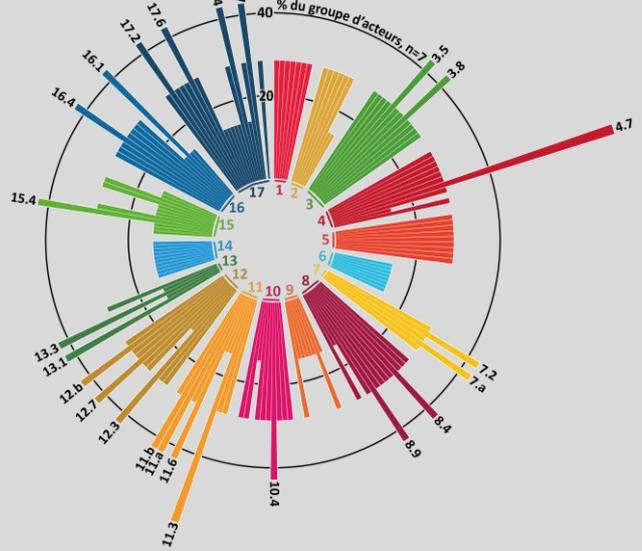


⁵ Pour l'évaluation des sous-objectifs prioritaires par groupe d'acteurs, les corporations de droit public ont été exclues puisque le nombre des organisations participantes (sept) est trop restreint. Pour l'évaluation des sous-objectifs prioritaires de l'ensemble des 167 organisations interrogées, les corporations de droit public ont été incluses dans le calcul.

Milieux scientifiques



Corporations de droit public



Graphique 2: Evaluation des sous-objectifs prioritaires selon les différents groupes d'acteurs.

Source: Consultation en ligne de l'Administration fédérale sur l'enregistrement de l'état des lieux de l'Agenda 2030; évaluations de SDSN Switzerland

3. Synergies et conflits d'objectifs entre les sous-objectifs des ODD

Relations systémiques entre les ODD

Avec ses 17 ODD, l'Agenda 2030 constitue une vision pour un développement durable mondial qui entend représenter, dans sa globalité, davantage que la somme de ses objectifs individuels. La mise en œuvre des 169 sous-objectifs entraîne nécessairement des effets tant négatifs que positifs sur d'autres dimensions de ces objectifs.

Pour mettre en œuvre avec efficacité l'Agenda 2030 en Suisse, les questions suivantes se posent: comment pouvons-nous mettre en liens avec efficacité les domaines politiques fortement axés actuellement sur des politiques sectorielles pour aller dans le sens de l'Agenda 2030s? Où en découlent d'éventuelles synergies entre différents domaines politiques, et où certaines mesures prises dans un domaine politique nuisent-elles à l'atteinte des objectifs dans

d'autres domaines? Afin de trouver des réponses à ces questions d'ordre systémique, SDSN Switzerland a procédé à une analyse des interactions mutuelles entre les 24 sous-objectifs prioritaires et les huit domaines d'action politiques.

Méthodologie et mode de procédure

Pour cette analyse, SDSN Switzerland se fonde, dans un premier temps, sur le système d'évaluation des interactions mutuelles entre les ODD de Nilsson et al. (2016, cf. graphique 3).⁶ Plus la contribution d'un sous-objectif à l'atteinte des objectifs d'un domaine d'action politique au sens de l'Agenda 2030 est importante, et plus le nombre de points dans le barème est élevé (de +1 à +3). À l'inverse, les conflits d'objectifs entre les différents domaines thématiques se voient attribuer des points négatifs (de -1 à -3). «Zéro» signifie qu'il n'y a aucune relation entre les objectifs, ou que les potentiels de synergie possibles et les potentiels de conflit se neutralisent réciproquement.

Dans un deuxième temps, les évaluations des experts ont été réunies dans une matrice d'interactions mutuelles (cf. graphique 4) qui a été utilisée pour la première fois en Suède en 2017 par Weitz et al. pour la fixation de priorités de mise en œuvre.⁷

Concrètement, SDSN Switzerland a évalué, pour chaque mise en liens, dans quelle mesure les progrès enregistrés dans un sous-objectif influencent (positivement / bleu = synergies; négativement / rouge = conflits d'objectifs; zéro / blanc = aucune influence) des progrès possibles dans les huit domaines d'action prioritaires.⁸ Ce faisant, les effets sur l'atteinte des objectifs des ODD en Suisse ont été analysés – p. ex. la lutte contre la pauvreté ou la transition vers un système alimentaire durable en Suisse (sauf si certains ODD comme le sous-

GOALS SCORING The influence of one Sustainable Development Goal or target on another can be summarized with this simple scale.			
Interaction	Name	Explanation	Example
+3	Indivisible	Inextricably linked to the achievement of another goal.	Ending all forms of discrimination against women and girls is indivisible from ensuring women's full and effective participation and equal opportunities for leadership.
+2	Reinforcing	Aids the achievement of another goal.	Providing access to electricity reinforces water-pumping and irrigation systems. Strengthening the capacity to adapt to climate-related hazards reduces losses caused by disasters.
+1	Enabling	Creates conditions that further another goal.	Providing electricity access in rural homes enables education, because it makes it possible to do homework at night with electric lighting.
0	Consistent	No significant positive or negative interactions.	Ensuring education for all does not interact significantly with infrastructure development or conservation of ocean ecosystems.
-1	Constraining	Limits options on another goal.	Improved water efficiency can constrain agricultural irrigation. Reducing climate change can constrain the options for energy access.
-2	Counteracting	Clashes with another goal.	Boosting consumption for growth can counteract waste reduction and climate mitigation.
-3	Cancelling	Makes it impossible to reach another goal.	Fully ensuring public transparency and democratic accountability cannot be combined with national-security goals. Full protection of natural reserves excludes public access for recreation.

Graphique 3: Barème à 7 points relatif à l'évaluation des interactions mutuelles entre les ODD et les sous-objectifs des ODD.

Source: Nilsson et al. (2016)

⁶ Nilsson et al. (2016). Map the interactions between Sustainable Development Goals. <https://doi.org/10.1038/534320a>

⁷ Weitz et al. (2017). Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-017-0470-0>

⁸ Les évaluations des experts ont été réalisées par les auteurs suivants: M. Bergöö, T. Brey et C. Ott.

objectif 1.1 sollicitent explicitement la responsabilité globale de la Suisse en faveur de la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale). Pour des raisons d'ordre pratique, les interactions mutuelles n'ont été évaluées que dans une seule direction: l'influence des 24 sous-objectifs prioritaires sur les huit domaines d'action – et pas l'inverse.

Matrice des interactions mutuelles pour la Suisse

L'évaluation des interactions mutuelles entre les sous-objectifs prioritaires et les domaines d'action de la Suisse montre que lors de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, les synergies (*co-bénéfices*, de couleur bleue) pèsent clairement davantage dans la balance que les conflits d'objectifs (compromis compensatoires ou *trade-offs*, de couleur rouge) (cf. graphique 4).

Pour la Stratégie de développement durable de la Suisse, cela signifie qu'un grand nombre de champs d'action politiques ou de nombreuses politiques sectorielles peuvent être mis en liens en générant des avantages mutuels allant dans le sens de stratégies et de mesures *gagnant-gagnant*.⁹ Pour illustrer cela concrètement, nous avons retenu certains exemples de domaines d'action parmi les plus fortement imbriqués (évaluation: +3):

- Si la Suisse ne décide pas d'étendre le recours aux énergies renouvelables (hydraulique, photovoltaïque, éolienne, biomasse, sous-objectif 7.2), elle ne sera guère en mesure d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat. Aussi faudrait-il tenir compte de ces fortes interactions mutuelles dans la révision totale de la loi fédérale sur le CO₂.
- Les mesures visant à accroître l'efficacité énergétique (7.3), p. ex. dans la mobilité, dans le secteur du bâtiment, mais aussi dans les domaines de la numérisation et de l'automatisation sont des éléments clés de l'économie circulaire et de l'économie verte.

⁹ Pour une évaluation commentée des interactions mutuelles entre les sous-objectifs et les domaines d'action: <https://bit.ly/2VunnIT>

		Domaines d'actions prioritaires (influencés)								
		Lutte contre la pauvreté et responsabilité globale	Systèmes alimentaires durables	Atteintes à l'environnement	Education au développement durable	Systèmes énergétiques durables	Croissance verte et économie circulaire	Protection du climat	Protection et utilisation durables des écosystèmes	Total par sous-objectif
Sous-objectifs prioritaires (influençant)	1.1		0	0	0	1	1	-1	0	1
	1.2		2	0	2	2	2	-1	1	8
	1.4		1	0	1	1	1	0	1	5
	1.a		0	0	0	0	1	-1	0	0
	2.3	0		-2	1	-1	-1	-1	-3	-7
	2.4	1		2	1	0	2	2	2	9
	3.9	0	2		0	0	2	1	2	7
	6.3	1	2		0	0	3	0	2	7
	4.7	2	1	1		1	2	1	1	7
	7.1	2	0	-1	0		-1	-2	-1	-5
	7.2	0	1	2	0		2	3	0	8
	7.3	1	1	1	0		3	2	1	8
	8.4	-1	2	1	0	1		2	2	8
	12.2	1	3	2	0	1		2	2	10
	12.5	0	1	3	0	2		2	2	10
	12.6	0	1	1	1	1		2	1	7
	13.2	-1	2	2	0	2	2		2	10
	13.3	0	1	1	2	1	1		1	7
	15.1	0	1	2	1	1	1	2		8
	15.2	0	0	1	1	1	1	2		6
	15.3	0	2	1	0	0	1	2		6
	15.4	0	1	1	1	-1	1	1		4
	15.5	0	2	1	1	-1	1	1		5
	15.a	-1	1	2	1	0	1	1		6

- Seuls des efforts substantiels de réduction des déchets (12.5) permettront de concrè-

tiser une protection de l'environnement efficace (p. ex. moins de microplastique dans les eaux).

- La gestion durable et l'utilisation efficiente des ressources naturelles (12.2) forment la base d'un système alimentaire durable en Suisse – comme le stipulent les objectifs environnementaux ancrés dans la loi sur l'agriculture, et qui sont actuellement discutés dans le cadre de l'élaboration de la Politique agricole (PA) 2022-2025.

Toutefois, lors de l'évaluation de ces interactions mutuelles, quelques conflits d'objectifs résultaient de ce qui précède. Il s'agit d'en tenir compte lors de la formulation de mesures à fort impact dans le cadre du plan d'action de la Stratégie de développement durable de la Suisse. Là où cela s'avère judicieux, il faudrait que la Stratégie de développement durable propose déjà des pistes possibles de solutions sur la manière dont il convient de négocier les conflits d'intérêts, resp. sur la façon de trouver un consensus (voir à ce propos la Recommandation 2 en page 16).

- Le conflit d'objectifs le plus fort (-3) existe entre l'objectif visant à doubler la productivité ainsi que les revenus agricoles (sous-objectif 2.3) et celui de la protection des écosystèmes en Suisse. Compte tenu de la productivité par unité de surface déjà élevée enregistrée dans l'agriculture suisse, le risque existe qu'une extension substantielle de la production (avec les mesures correspondantes telles que recours aux pesticides, engrais, augmentation du nombre de têtes de bétail, etc.) entraîne une charge excessive sur les écosystèmes (perte de la biodiversité, intrants azotés dans les eaux et les sols, etc.). Il va de soi qu'il faut se féliciter des revenus supplémentaires qui en résulteraient pour les producteurs. En fonction de l'exploitation agricole concernée, la question se pose de savoir comment cet argent supplémentaire sera investi (dans des augmentations de salaires, dans des *inputs* de production tels que des machines et des engrais, dans l'extension de l'infrastructure ou dans la transformation des méthodes de production devenues plus durables). Ce conflit d'objectifs entre la production et la protection des écosystèmes est au cœur

des débats actuels sur la nouvelle orientation de la politique agricole suisse.

- Les conflits d'objectifs autour des mesures de réduction de la pauvreté mondiale (p. ex. dans le cadre du message sur la coopération internationale de la Suisse 2021-2024, sous-objectif 1.1, actuellement débattu) et une protection efficace du climat nous placent devant un dilemme moral. Il faut s'attendre, p. ex., à ce que le volume d'émission de CO₂ par habitant en Inde augmente en proportion de la hausse des revenus (même si, considéré en termes absolus, le niveau d'émission de CO₂ par habitant en Inde est encore loin de celui de la Suisse). Dès lors, il devient aussi plus difficile en Suisse d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat. Car en Suisse également, il faut s'attendre à ce que les besoins en mobilité s'accroissent avec l'augmentation des revenus (1.2). Dans le même temps, les couches sociales à revenus inférieurs subissent plus que proportionnellement les effets des taxes sur les carburants (13.2) telles qu'elles sont discutées actuellement dans le contexte de la mise en œuvre de l'Accord de Paris.
- L'accès à l'énergie à coût abordable telle qu'exigée par le sous-objectif 7.1 a tendance à favoriser la surconsommation, ce qui nuit à son tour à l'environnement et au climat. En outre, si le coût de l'énergie est avantageux, cela génère des incitations négatives en ce qui concerne la gestion efficiente des ressources telle que prévue dans l'économie circulaire.

Priorisation possible de sous-objectifs

La matrice des interactions mutuelles permet de procéder à une évaluation supplémentaire (cf. graphique 5): le total des points par ligne montre quelle est l'ampleur de l'influence nette d'un sous-objectif donné. Plus le nombre de points est élevé, et plus le potentiel de synergie entre les sous-objectifs et d'autres domaines d'action politiques est également élevé. À l'inverse, si le nombre de points est peu élevé, cela signifie que le sous-objectif concerné pourrait causer des conflits d'objectifs avec d'autres domaines d'action politiques.

Cette liste de classement peut fournir une indication sur les types de mesures ou les sous-objectifs qui peuvent être préférés dans la Stratégie de développement durable. Toutefois, pour

savoir si ces sous-objectifs promettent effectivement des progrès plus rapides dans d'autres domaines politiques, il faudra étudier la question au cas par cas.

Sous-objectifs avec potentiel de synergie			Sous-objectifs avec potentiel conflictuel		
Sous-objectif	Points		Sous-objectifs	Points	
12.2	10	Utilisation durable des ressources naturelles	2.3	-7	Doublement de la productivité et des revenus agricoles
12.5	10	Réduction des déchets	7.1	-5	Accès à l'énergie à coût abordable
13.2	10	Mesures de protection du climat	1.a	0	Contributions financières à la réduction de la pauvreté mondiale
2.4	9	Systèmes de production alimentaire durables	1.1	1	Réduction de la pauvreté extrême mondiale
1.2	8	Réduction de la pauvreté (définition nationale de la pauvreté)			
7.2	8	Extension des énergies renouvelables			
7.3	8	Doublement de l'efficacité énergétique			
8.4	8	Efficacité énergétique / découplage entre croissance et destruction de l'environnement			
15.1	8	Utilisation durable des écosystèmes des eaux			

Graphique 5: Liste de classement des sous-objectifs comportant le potentiel de synergie le plus important, resp. le potentiel conflictuel le plus important pour la Suisse.

Source: évaluations de SDSN Switzerland

Encadré 2 – Analyse quantitative des interactions sur la base des données MONET

À titre de complément à l'analyse des interactions mutuelles (cf. chapitre 3), et afin de disposer d'un point de vue supplémentaire, SDSN Switzerland a procédé à une analyse quantitative des relations entre les 24 sous-objectifs prioritaires sur la base du système de monitoring destiné à l'Agenda 2030 (MONET 2030) de l'Office fédéral de la statistique. Le présent graphique a pour but de montrer que des approches purement quantitatives ne conduisent pas au but visé s'agissant de l'analyse des interactions mutuelles entre les ODD dans le contexte de la Suisse.

Méthodologie et mode de procédure

Pour établir la présente étude, il a été procédé à une sélection des indicateurs MONET pour lesquels on dispose au minimum de quatre enregistrements de données pour la période 2000 - 2016.¹⁰ L'analyse a été réalisée conformément à l'approche de l'étude globale de Pradhan et al. (2017) en appliquant une analyse de corrélation de rang de Spearman.¹¹ Ce coefficient de corrélation permet de calculer un paramètre qui mesure l'intensité de l'interaction mutuelle entre deux variables. Alors que des corrélations positives (coefficient de corrélation > 0.6; champs verts) mettent en évidence des potentiels de synergie lors de la mise en



Graphique 6 : Corrélations (synergies et conflits d'objectifs) entre les sous-objectifs des ODD pour la Suisse, calculées via une analyse de corrélation de rang de Spearman.

Source: Office fédéral de la statistique, système d'indicateurs MONET; évaluations de SDSN Switzerland inspirées par Pradhan et al. (2017)

Exemples de lecture:

Champs rouges = conflits d'objectifs potentiels: le volume total des déchets urbains générés (sous-objectif 12.5) présente majoritairement une corrélation négative. Cela peut indiquer qu'en ce qui concerne l'atteinte de l'objectif (moins de déchets), il pourrait exister un conflit d'objectifs avec d'autres sous-objectifs (par exemple la réduction de la consommation d'énergie, sous-objectif 7.3).

Champs verts = synergies potentielles: l'empreinte matérielle (12.2) par personne est en corrélation positive avec la concentration des particules fines (3.9). Cela peut indiquer qu'en ce qui concerne l'atteinte de l'objectif (réduction de l'empreinte matérielle par personne), il pourrait exister un potentiel de synergie avec un autre sous-objectif (réduction de la concentration de particules fines).

¹⁰ Pour un aperçu détaillé des données MONET utilisées: <https://bit.ly/2VunnIT>

¹¹ Pradhan et al. (2017). A Systematic Study of Sustainable Development Goal (SDG) Interactions. <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/2017EF000632>

œuvre de l'Agenda 2030, des corrélations négatives possibles (coefficient de corrélation < -0.6 ; champs rouges) attirent l'attention sur des conflits d'objectifs possibles (cf. graphique 6). Afin d'éviter une surinterprétation du coefficient de corrélation, les valeurs situées entre -0.6 et 0.6 ne sont pas classifiées (champs jaunes). S'il n'y a aucun enregistrement de données disponible (champ transparent), cela signifie que la valeur de pertinence fixée (valeur $p < 0.1$) n'est pas atteinte et, de ce fait, qu'on ne peut établir aucun lien entre les sous-objectifs respectifs analysés.

Quelles sont les conclusions qui peuvent être tirées de l'analyse quantitative des interactions mutuelles?

- **Situation en matière de données:** jusqu'à présent, les données et indicateurs suisses ne couvrent qu'une partie des 232 indicateurs convenus à ce jour à l'échelle mondiale relatifs au monitoring des 169 sous-objectifs.¹² Pour certains domaines, comme p. ex. l'objectif «Éducation au développement durable» (sous-objectif 4.7), aucun indicateur y afférent n'a encore été défini dans le système de monitoring global. Le système étendu d'indicateurs MONET de la Suisse destiné à l'Agenda 2030 est encore lacunaire et n'inclut actuellement que 85 indicateurs.
- **Interactions systémiques entre les ODD:** l'analyse réalisée selon Pradhan et al. (2017) montre que cette méthodologie n'est applicable que de manière limitée au niveau des pays individuels. La base actuelle des données disponibles en Suisse et la qualité de ces données ne suffisent pas pour pouvoir procéder à des analyses pertinentes. En outre, la méthodologie utilisée ne permet de représenter que des corrélations et n'autorise pas d'en tirer des conclusions d'ordre causal sur lesquelles les milieux politiques pourraient exercer de l'influence en prenant les mesures correspondantes. De plus, selon cette approche, on ne peut exclure également la présence de corrélations trompeuses sur la base de certains pays individuels. Dès lors, pour obtenir des énoncés plus fiables sur des relations systémiques, il faut compléter l'analyse des corrélations avec une méthode d'évaluation qualitative (cf. analyse des interactions mutuelles figurant au chapitre 3).
- **Systèmes d'indicateurs:** il faut remettre fondamentalement en question le recours à de tels systèmes d'indicateurs et se demander dans quelle mesure on peut les utiliser afin d'évaluer des synergies et des conflits d'objectifs qui n'ont pas été conçus spécifiquement pour répondre aux objectifs d'utilisation correspondants. Mais si l'on procède néanmoins à de telles analyses, il faut p. ex. faire preuve de prudence lorsqu'on décide d'inclure dans le calcul des indicateurs formulés en termes absolus ou en termes relatifs: si l'on compare, p. ex., l'indicateur «Empreinte matérielle» (consommation indigène de matières premières, sous-objectif 8.4) avec l'indicateur «Empreinte matérielle par personne» (12.2a), on constate qu'ils sont en corrélation opposée avec d'autres indicateurs – l'indicateur «Concentration de particules fines» (3.9) étant en corrélation négative (conflit d'objectifs) avec le sous-objectif 8.4, mais en corrélation positive avec le sous-objectif 12.2a (synergie).

¹² Liste des indicateurs ODD (Office Statistique des Nations Unies). <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

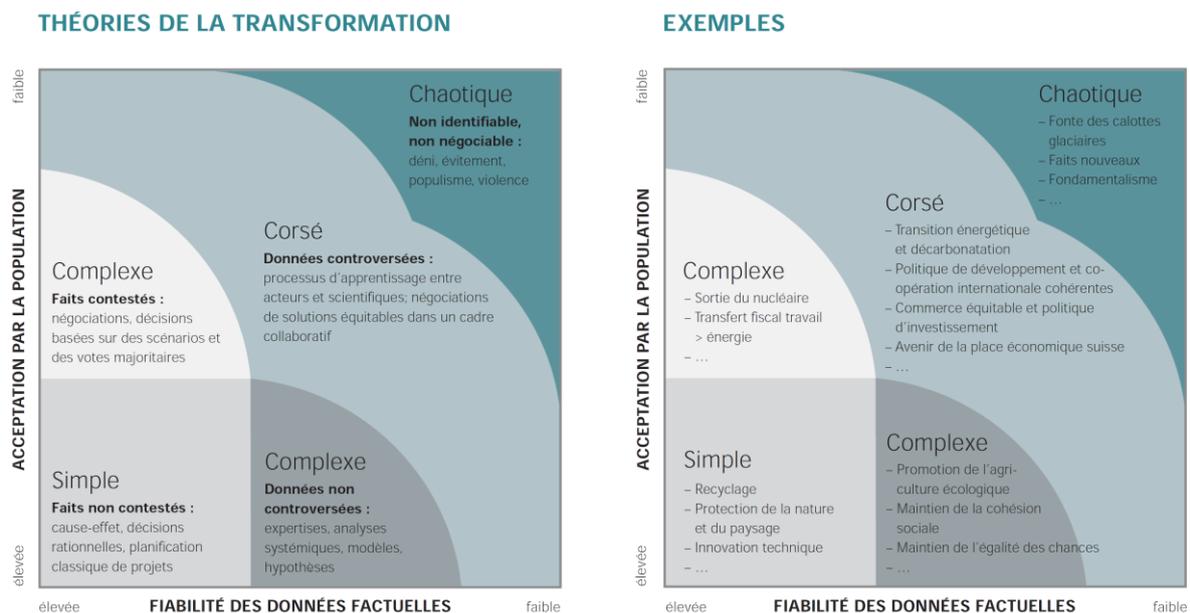
4. Recommandations d'action pour la Stratégie de développement durable

L'analyse des interactions mutuelles entre les ODD et leur orientation dans la perspective d'une politique de durabilité prévoyante de la Suisse est un projet complexe de grande ampleur. La plupart des domaines d'action politiques sont très compliqués (cf. graphique 7). Il s'agit de ce qu'on appelle des « problèmes corsés » (*Wicked Problems*) tels que le changement climatique, la perte de la biodiversité, les systèmes alimentaires durables, la lutte contre la pauvreté, l'entrepreneuriat responsable ou la transition énergétique. Ces domaines thématiques sont influencés par de nombreux facteurs qui changent constamment. Leurs interactions ne sont connues qu'à un niveau rudimentaire. En outre, les stratégies de solution n'ont guère été testées et sont souvent peu appréciées sur le plan de la politique sociale.

Pour les citoyennes et les citoyens d'une Suisse apte à faire face à l'avenir, l'analyse de ces « problèmes corsés » doit donc être une tâche communautaire prioritaire. Cela inclut aussi nos partenaires à l'étranger puisqu'un grand nombre de dé-

fis ne peuvent être résolus que dans un contexte mondial. Les efforts déployés à ce jour par la politique, la science, l'économie et la société civile sont insuffisants. De concert avec tous les acteurs impliqués, il s'agit d'élaborer un projet et de s'engager dans une voie de transformation pour atteindre les ODD d'ici à 2030.

La prochaine Stratégie de développement durable et, partant, également la Planification de la législation 2020-2023, offrent un cadre important pour assumer cette tâche communautaire. SDSN Switzerland formule donc trois recommandations d'action montrant comment on peut instaurer les conditions cadres pour développer cette voie de transformation. Lors de la mise en œuvre de ces recommandations, des rôles clés sont dévolus au Conseil fédéral (pour la fixation du cap politique), au Parlement (en tant que législateur), ainsi qu'au « comité de direction de l'Agenda 2030 » récemment créé en 2019 (pour la coordination au niveau des départements et offices fédéraux).



Graphique 7: Problèmes corsés («Wicked Problems»)

Source: Messerli P., Bieri S., adapté de «Können wir die Zukunft gestalten? Die Agenda 2030 als Impuls für die Handlungsfähigkeit der Schweiz», dans: Chancellerie fédérale. 2018, Die Schweiz 2030, La Suisse 2030, La Svizzera 2030; inspiré de Stacey RD. 1996. Strategic Management and Organisational Dynamics, 2e édition, Londres: Pitman.

Recommandation 1 - Investir dans des connaissances et des concepts sur les interactions

À ce jour, les potentiels de synergie et les conflits d'objectifs possibles entre les différentes politiques sectorielles en Suisse ainsi que l'impact de la politique suisse à l'étranger ont été relativement peu étudiés. Avec l'Agenda 2030, ces effets mutuels sont intégrés pour la première fois dans un système global. Le Conseil fédéral reconnaît en effet fondamentalement l'importance de ces rapports mutuels.¹³ Parallèlement, toutefois, il ne veut pas mettre à disposition des moyens et ressources supplémentaires à cet effet, ni pour la mise en place de connaissances sur la transformation, ni pour la recherche scientifique – recherche trans- et interdisciplinaire – requise dans ce but.¹⁴

Des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni et notamment l'Union européenne, augmentent de manière significative leurs contributions d'encouragement à la recherche sur la durabilité. Des directives politiques correspondantes sur leur mise en œuvre ont été adoptées.¹⁵ Des chercheurs renommés spécialisés dans la durabilité proposent en outre de créer une plateforme de connaissance des interactions

entre les ODD (*ODD interactions knowledge platform*) afin de combler des lacunes en matière de connaissances scientifiques s'agissant des interactions mutuelles entre le niveau mondial, national et sous-national, de s'attaquer en conséquence à la recherche transformationnelle et de soutenir les acteurs par des constats de preuve objectifs (études empiriques, pratiques ayant déjà fait leurs preuves, etc.) lorsqu'il s'agit de fixer des priorités politiques, etc.).¹⁶

Recommandation

Le Conseil fédéral et le Parlement devraient renforcer la recherche et l'éducation inter- et transdisciplinaires allant dans le sens de la transformation axée sur le développement durable pour en faire un domaine autonome d'encouragement à la recherche scientifique suisse. Les unités d'encouragement à la recherche, y compris la recherche par domaines sectoriels des différents offices fédéraux, devraient être harmonisées entre elles, et les activités devraient être coordonnées et dotées, de manière centralisée, de ressources nettement plus importantes qu'actuellement.

Recommandation 2 – Mettre en place des partenariats ayant pour but de trouver des solutions tant au sein de l'Administration fédérale qu'à l'extérieur de cette dernière

La mise en évidence des relations mutuelles qui existent entre les différents ODD et leur enregistrement systématique peut avoir pour effet de réunir autour d'une même table des décideurs issus de différents départements et offices fédéraux pour identifier ensemble des synergies ainsi que des conflits d'intérêts entre des champs politiques organisés de manière sectorielle et d'en déduire des mesures prioritaires. Certes, la Confédération connaît déjà plusieurs processus qui encouragent

la cohérence politique – comme p. ex. la consultation des offices fédéraux, la procédure de co-rapport du Conseil fédéral ou la procédure d'évaluation de la durabilité (rarement appliquée). Toutefois, il arrive souvent que ces processus ne mettent pas au premier plan l'élaboration commune de stratégies ou plans d'action de nature politique. Il s'agit plutôt de se contenter d'intégrer seulement des *inputs* et points de vue supplémentaires dans des dossiers politiques qui avaient déjà

¹³ Cf. Réponse du Conseil fédéral du 30.11.2018 à l'interpellation «L'Agenda 2030, cadre de référence pour la politique intérieure et extérieure de la Suisse».

¹⁴ Cf. Réponse du Conseil fédéral du 21.11.2018 à l'interpellation «Mise en œuvre des objectifs de développement durable. Rôle de la recherche et de l'innovation».

¹⁵ Dans le cadre du programme Horizon Europe 2021-2027, l'Union européenne met à disposition plus de 50 milliards d'euros pour la recherche scientifique en faveur de la résolution des problèmes sociétaux liés à la durabilité. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-research-innovation_en.pdf

¹⁶ Nilsson et al. (2018). Mapping interactions between the sustainable development goals: lessons learned and ways

forward.

<https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-018-0604-z>

Les chercheurs parviennent à la conclusion selon laquelle les constats objectifs de preuves scientifiques sur les interactions mutuelles sont encore maigres, d'autant plus que l'évaluation doit tenir compte spécifiquement du contexte du pays concerné (situation géographique, disponibilité des ressources naturelles, technologies disponibles, structure institutionnelle). En outre, il n'y a guère eu jusqu'à présent d'enquêtes empiriques menées sur les répercussions des interactions mutuelles sur des politiques concrètes.

été élaborés auparavant. On oublie souvent que la cohérence des politiques est un instrument qui facilite grandement l'utilisation efficace des fonds.

Recommandation

Le comité de direction de l'Agenda 2030, nouvellement créé, devrait instaurer les conditions préalables et créer les formats requis pour faire en sorte d'améliorer la collaboration entre les départements et offices fédéraux en faveur de stratégies et mesures cohérentes afin de mettre en œuvre l'Agenda 2030. En outre, il faut viser un renforcement de la collaboration avec les cantons

et les communes, les milieux scientifiques, les milieux économiques et la société civile.

Les «laboratoires vivants» (*Living Labs*) et les «laboratoires sociaux» (*Social Labs*) offrent p. ex. un cadre structuré qui permet de développer et de tester des stratégies de résolution de problèmes et de recherche de réponses aux défis sociétaux. Les laboratoires vivants ont aussi la volonté d'impliquer dans un processus d'apprentissage, dès le départ et intentionnellement, tous les acteurs dans la perspective d'une mise en œuvre ultérieure des stratégies concernées tant sur le plan politique que sociétal.

Recommandation 3 – Revoir et étendre le système d'indicateurs relatifs au développement durable

L'analyse quantitative des interactions (cf. encadré 2) a montré que le système de monitoring destiné à l'Agenda 2030 (MONET 2030), parce qu'il ne comporte que 85 indicateurs, ne répond pas à l'exigence de complexité propre à l'Agenda 2030. Les indicateurs et données disponibles publiquement ne suffisent pas à couvrir de manière appropriée tous les sous-objectifs pertinents pour la Suisse. Des données exhaustives, actualisées et extrêmement pointues font parfois défaut, alors qu'elles seraient importantes pour pouvoir procéder aux évaluations des interactions mutuelles entre les différentes politiques sectorielles et formuler ainsi des énoncés scientifiquement solides sur ces thèmes.¹⁷

Recommandation

Afin que les milieux scientifiques puissent mieux analyser les relations entre les différents domaines politiques (cf. Recommandation 1), il faut développer rapidement le système d'indicateurs relatifs au développement durable en collaboration avec les institutions scientifiques, les milieux économiques et la société civile. Ces indicateurs doivent aussi être complétés par des paramètres de mesure multidimensionnels sur des périodes distinctes.

En outre, SDSN Switzerland recommande au Conseil fédéral de compléter les options d'action destinées à la mise en œuvre de l'Agenda 2030, et en particulier les indicateurs correspondants, par des objectifs-cibles quantitatifs ambitieux à atteindre d'ici à l'année 2030. Il y a lieu de garantir le financement ultérieur du monitoring de ces indicateurs (extension incluse) à partir de 2020.

¹⁷ Par exemple, le sous-objectif 2.4 «Systèmes de production alimentaire durables» est couvert par des indications sur le bilan d'azote de l'agriculture et sur les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture; toutefois, un/des indicateur/s relatif/s aux méthodes agricoles qui

contribuent à la préservation des écosystèmes font défaut (p. ex. unités de surface à consacrer à l'agriculture biologique).

Glossaire – Sous-objectifs prioritaires

- 1.1 D'ici à 2030, éliminer complètement l'extrême pauvreté dans le monde entier (s'entend actuellement du fait de vivre avec moins de 1,25 dollar américain par jour)
- 1.2 D'ici à 2030, réduire de moitié au moins la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges souffrant d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays
- 1.4 D'ici à 2030, faire en sorte que tous les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, aient les mêmes droits aux ressources économiques et qu'ils aient accès aux services de base, à la propriété foncière, au contrôle des terres et à d'autres formes de propriété, à l'héritage, aux ressources naturelles et à des nouvelles technologies et des services financiers adaptés à leurs besoins, y compris la microfinance
- 1.a Garantir une mobilisation importante de ressources provenant de sources multiples, y compris par le renforcement de la coopération pour le développement, afin de doter les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, de moyens adéquats et prévisibles de mettre en œuvre des programmes et politiques visant à mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes
- 2.3 D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier les femmes, les autochtones, les exploitants familiaux, les éleveurs et les pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et intrants, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emploi autres qu'agricoles
- 2.4 D'ici à 2030, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent les capacités d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols
- 3.9 D'ici à 2030, réduire nettement le nombre de décès et de maladies dus à des substances chimiques dangereuses et la pollution et à la contamination de l'air, de l'eau et du sol
- 4.7 D'ici à 2030, faire en sorte que tous les élèves acquièrent les connaissances et compétences nécessaires pour promouvoir le développement durable, notamment par l'éducation en faveur du développement et de modes de vie durables, des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, de la promotion d'une culture de paix et de non-violence, de la citoyenneté mondiale et de l'appréciation de la diversité culturelle et de la contribution de la culture au développement durable
- 6.3 D'ici à 2030, améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant considérablement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau
- 7.1 D'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable
- 7.2 D'ici à 2030, accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial
- 7.3 D'ici à 2030, multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique
- 8.4 Améliorer progressivement, jusqu'en 2030, l'efficacité de l'utilisation des ressources mondiales du point de vue de la consommation comme de la production et s'attacher à ce que la croissance économique n'entraîne plus la dégradation de l'environnement, comme prévu dans le cadre décennal de programmation relatif à la consommation et à la production durables, les pays développés montrant l'exemple en la matière.
- 12.2 D'ici à 2030, parvenir à une gestion durable et à une utilisation rationnelle des ressources naturelles
- 12.5 D'ici à 2030, réduire considérablement la production de déchets par la prévention, la réduction, le recyclage et la réutilisation

- 12.6 Encourager les entreprises, en particulier les grandes et les transnationales, à adopter des pratiques viables et à intégrer dans les rapports qu'elles établissent des informations sur la viabilité
- 13.2 Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales
- 13.3 Améliorer l'éducation, la sensibilisation et les capacités individuelles et institutionnelles en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, l'atténuation de leurs effets et la réduction de leur impact et les systèmes d'alerte rapide
- 15.1 D'ici à 2020, garantir la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes, en particulier les forêts, les zones humides, les montagnes et les zones arides, conformément aux obligations découlant des accords internationaux
- 15.2 D'ici à 2020, promouvoir la gestion durable de tous les types de forêt, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître considérablement le boisement et le reboisement au niveau mondial
- 15.3 D'ici à 2030, lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la désertification, la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde neutre en matière de dégradation des terres.
- 15.4 D'ici à 2030, assurer la préservation des écosystèmes montagneux, notamment de leur biodiversité, afin de mieux tirer parti de leurs bienfaits essentiels pour le développement durable
- 15.5 Prendre d'urgence des mesures énergiques pour réduire la dégradation du milieu naturel, mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et, d'ici à 2020, protéger les espèces menacées et prévenir leur extinction
- 15.a Mobiliser des ressources financières de toutes provenances et les augmenter nettement pour préserver la biodiversité et les écosystèmes et les exploiter durablement

Auteurs:

Michael Bergöö (SDSN Switzerland / Biovision), Laura Ebnetter (CDE Université de Berne), Christoph Bader (CDE Université de Berne), Cordula Ott (CDE Université de Berne), Thomas Breu (SDSN Switzerland / CDE Université de Berne).

Nous remercions l'Office fédéral du développement territorial (ARE) pour sa contribution financière à la réalisation du présent rapport.

La photo de couverture intitulée «Toile en réseau de l'araignée des jardins» a été aimablement mise à notre disposition par Ursula Müller (Lengerich, Allemagne).

Réseau pour des solutions de développement durable Suisse

SDSN Suisse mobilise les universités, les centres de recherche, les organisations de la société civile et les entreprises pour travailler en commun à des solutions transformatrices afin de mettre en œuvre l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris en Suisse et au-delà.

SDSN Suisse poursuit 3 objectifs qui se renforcent mutuellement:

- **Mettre en place des dialogues «multi-parties prenantes»:** cela stimule l'échange continu d'idées et d'expériences, et cela crée des espaces de réflexion pour les milieux scientifiques, l'Administration, l'économie privée et la société civile afin de favoriser des approches de solution holistiques, d'accroître l'engagement et de rendre possibles des mesures concrètes de mise en œuvre.
- **Encourager des solutions transformatrices:** les connaissances scientifiques et les savoirs transdisciplinaires sont utilisés pour développer des solutions fondées sur des preuves ainsi que des stratégies politiques intégrées et des changements systémiques.
- **Conseiller les décideurs:** des prestations de conseil fondées sur des preuves sont proposées aux décideurs politiques et économiques et au sein de la société afin de combler des lacunes dans l'élaboration des stratégies politiques et d'impulser des changements normatifs.

SDSN Suisse a été fondé en avril 2017 et a été lancé officiellement le 15 février 2018. Le Réseau SDSN Suisse compte 35 membres (état: mai 2019). SDSN Suisse est rattaché au Réseau international pour des solutions de développement durable (SDSN) qui avait été lancé en 2012 par le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon. Le Réseau SDSN de l'ONU compte 900 organisations membres issues de 110 pays et 31 chapitres SDSN nationaux et régionaux.