

# La Suisse et l'Agenda 2030

Document de discussion sur la mise en œuvre  
des Objectifs de développement durable en Suisse et au-delà

Thomas Breu  
Michael Bergöö  
Elisabeth Bürgi Bonanomi  
Martin Fässler

Août 2017

## De quoi s'agit-il ?

En septembre 2015, les pays membres de l'ONU ont adopté l'Agenda 2030 avec 17 objectifs de développement durable (ODD). La Suisse s'est elle aussi engagée à atteindre ces objectifs d'ici 2030.

Au cours des prochains mois, le Conseil fédéral définira les jalons de la mise en œuvre de l'agenda à travers le pays :

- L'administration fédérale identifie les options pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030
- Discussion sur les adaptations de la politique de durabilité à la configuration institutionnelle interne
- En juillet 2018, la Suisse remettra son rapport national à l'ONU
- Les travaux préparatoires pour la Stratégie de développement durable 2020-2023 commencent.

De juin à août 2017, les acteurs non étatiques – économie, société civile, monde scientifique – ainsi que les cantons et les communes ont pu commenter la présente évaluation de la Confédération sur les progrès et les lacunes dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Ils ont pu aussi, le cas échéant, fournir leurs propres compléments ou contributions à la réalisation des Objectifs de développement durable.

Le présent document de discussion du SDSN Suisse (Réseau pour des solutions de développement durable)<sup>1</sup> regroupe des commentaires et recommandations comportant une perspective scientifique sur les nécessités, les responsabilités et les orientations d'action permettant d'engager une politique de transition vers la durabilité en Suisse.

---

<sup>1</sup> Voir la brève description du SDSN Suisse en dernière page

## Résumé

### 1. Actions recommandées pour la Suisse

- 1.1 La gestion et la coordination de la politique suisse de durabilité doivent être renforcées avec une unité institutionnelle située au-dessus des offices fédéraux.
- 1.2 La Stratégie de développement durable 2020-2023 doit formuler des mesures concrètes pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et les ancrer aux trois niveaux : fédéral, cantonal et communal.
- 1.3 Les prochains messages sur la coopération internationale (2021-2024) et sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (2021-2024) doivent contribuer concrètement à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 en Suisse et au-delà.

### 2. Actions recommandées au niveau conceptuel

- 2.1 Dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030, les interactions entre les ODD doivent être appréhendées de façon systémique afin d'identifier les synergies (*co-benefits*) et les conflits d'intérêt (*trade-offs*) entre les domaines d'action sectoriels et de déterminer des mesures transformatives.
- 2.2 Les analyses et les mesures de mise en œuvre qui en découlent doivent nécessairement inclure les effets indirects de la consommation suisse de biens et des activités économiques suisses à l'étranger.
- 2.3 Les statistiques suisses doivent être complétées par une intégration systématique des flux de ressources et des flux financiers transfrontaliers.

### 3. Actions recommandées pour la cohérence des politiques

- 3.1 La Suisse doit examiner périodiquement dans quelle mesure le droit et les mesures politiques suisses sont cohérents avec le développement durable et répondent ainsi aux exigences de l'Agenda 2030.
- 3.2 Les accords commerciaux doivent être examinés avant leur conclusion pour leurs effets sur l'environnement et les droits humains ; il en va de même pour les domaines politiques fortement entremêlés et «menacés d'incohérence».
- 3.3 La base juridique doit être adaptée de telle sorte que la configuration institutionnelle de l'administration fédérale et les processus de décision tiennent dûment compte des critères de cohérence des politiques pour le développement durable (PCSD).

### 4. Actions recommandées pour le financement

- 4.1 Vu la concurrence mondiale et l'évolution rapide au niveau international, la place financière suisse doit se caler sur les exigences de l'Agenda 2030 ; des avantages comparatifs sont à jouer, par exemple des innovations en matière de gestion d'actifs ou de formation.
- 4.2 Les efforts de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté et de développement durable dans les pays en développement et nouvellement industrialisés doivent être renforcés ; le financement public de la coopération internationale devrait être porté à 0,7% du revenu national brut.
- 4.3 L'impact négatif de la politique économique (extérieure) de la Suisse sur les pays en développement, en particulier dans les domaines de la fiscalité et des finances, doit être éliminé rapidement en prenant des mesures efficaces.

### 5. Actions recommandées pour la science

- 5.1 Le dialogue sur le développement durable entre la science et la politique doit être renforcé par la création d'un conseil consultatif scientifique et d'une unité de recherche nationale.
- 5.2 La recherche interdisciplinaire et transdisciplinaire, ainsi que la formation en faveur de la transition vers le développement durable doivent être considérablement renforcées. Ce domaine doit constituer une entité à part dans le financement de la recherche suisse et un élément prioritaire de la coopération internationale.
- 5.3 Afin d'améliorer le pilotage de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, le Conseil fédéral, en lien avec la communauté scientifique, complètera les mesures et les indicateurs avec des valeurs-cibles concrètes pour 2030.

## 1. La responsabilité de la Suisse

L'Agenda 2030 avec ses 17 objectifs pour le développement durable (ODD) a été adopté en 2015, ainsi que les accords climatiques de Paris qui obligent la communauté internationale à s'engager vers un développement neutre en carbone. Ces textes définissent des objectifs mondiaux ambitieux pour tous les pays : industrialisés, émergents et en développement. L'année 2015 a aussi vu l'adoption du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, autre élément central de la politique internationale de développement durable. Après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio, 1992), la réduction de la pauvreté et la durabilité ont à nouveau été réunies dans un même agenda.

### Changement de paradigme dans la politique, l'économie et la société

Vu les tensions géopolitiques actuelles, il faut absolument éviter que l'Agenda 2030 ne soit marginalisé dans la liste des priorités. Les ODD offrent des opportunités considérables : des politiques visionnaires de durabilité peuvent ainsi promouvoir l'égalité sociale et investir dans des technologies et des infrastructures respectueuses de l'environnement. Tout cela nécessite bien plus que des petites adaptations ici où là dans des branches ou des régions individuelles.

En particulier, les principes clés de l'Agenda 2030 exigent un changement de paradigme dans la politique, l'économie et la société :

- *Universalité* : par rapport aux précédents Objectifs du Millénaire pour le développement, centrés sur les pays du Sud, et notamment sur la réduction de la pauvreté, l'Agenda 2030 est beaucoup plus ambitieux. Les ODD s'appliquent aussi aux pays industrialisés et émergents. Ils forment donc les nouvelles fondations d'un partenariat mondial. La mise en œuvre oblige tous les pays à assumer la responsabilité de leurs actions et de leur impact global à long terme.
- *Intégration* : les ODD lient le développement économique, écologique et social au principe de la durabilité. Sans cette interaction, on pourra difficilement réaliser des changements sociaux efficaces et améliorer le bien-être dans les limites de la planète. Cela signifie que si nous continuons à penser en silo, les perspectives ne sont vraiment pas prometteuses.

- *Agir sur les causes et non sur les symptômes* : de nombreux ODD s'adressent aux causes des problèmes. Cela nécessite des mesures qui débouchent sur des politiques et des processus de développement durable avec la participation de toute la société et de tous les acteurs.
- *Horizon temporel* : les processus de transition vers la durabilité doivent être mis en route dans une fenêtre temporelle très serrée d'ici 2030.

### Une politique de transition vers la durabilité

Comment la Suisse peut-elle traduire les impulsions importantes de l'Agenda 2030 dans le cadre d'une politique transformatrice en direction de la durabilité ?

Selon SDSN Suisse, les aspects suivants devraient figurer dans la liste des priorités<sup>2</sup>:

- Réduire l'empreinte écologique causée par une consommation et une production non durables en Suisse (chapitre 2) ;
- Rendre les institutions et la gouvernance compatibles avec l'Agenda 2030 (chapitre 3) ;
- Promouvoir des investissements publics et privés durables, y compris dans le financement de la coopération internationale (chapitre 4) ;
- Dans le processus de transition, il est essentiel que les innovations sociales, économiques, technologiques et institutionnelles soient basées sur la science et co-développées par la société (chapitre 5).

L'approche intégrative et transformatrice de l'Agenda 2030 se concentre sur les interactions entre les diverses politiques sectorielles et entre les politiques intérieure et étrangère. Cela nécessite un changement de paradigme dans la politique et l'administration : les exigences de l'Agenda 2030 devraient être intégrées de manière cohérente dans les différentes stratégies. Cela s'applique en particulier à la Stratégie de développement durable, qui devrait inclure à la fois la mise en œuvre nationale et l'action extérieure : message aux Chambres pour la législature, stratégie de politique étrangère, politiques sectorielles fortement interdépendantes comme la politique agricole 2022+. Sans oublier les messages à venir sur la coopération au développement et sur l'encouragement à la formation, à la recherche et à l'innovation (FRI). Ces messages visent à rendre la coopération et la politique FRI compatibles avec les ODD, en englobant les approches intersectorielles et en renforçant l'interaction étroite entre les mesures intérieures et extérieures.

<sup>2</sup> "Lancement du Réseau pour une Suisse durable", compte-rendu de la réunion initiale du 5 mai 2017.

Un élément important, c'est d'ancrer les priorités de la politique de durabilité à tous les niveaux de l'Etat. Il s'agit d'une condition préalable dans la structure fédérale de la Suisse pour pouvoir mettre en œuvre les ODD. Il est indispensable d'impliquer les acteurs locaux comme partenaires. Dans un contexte de changements structurels, il s'agit en effet de gérer des conflits et d'équilibrer les intérêts divergents. La gouvernance décentralisée et la démocratie directe de la Suisse offrent bien sûr des opportunités – par exemple, d'obtenir un large soutien aux décisions – mais elles imposent aussi des exigences particulières pour une mise en œuvre cohérente de l'Agenda 2030. Une unité organisationnelle qui chapeaute des départements spécialisés peut renforcer les capacités d'action et de consensus entre les acteurs de tous les niveaux institutionnels. Elle peut ainsi assurer une mise en œuvre cohérente de l'Agenda 2030 dans l'ensemble de la Suisse et au-delà. Elle peut également aider à ancrer une orientation à long terme dans la politique, l'économie et la société.

En l'absence de réformes dans la coopération internationale, la Suisse ne pourra pas exploiter de façon significative le potentiel de transformation de l'Agenda 2030. Les critères, les mécanismes et les instruments de coopération avec les pays émergents et les pays en développement doivent viser la réduction de la pauvreté – au sens de «ne laisser personne de côté» selon les termes de l'Agenda 2030. En tant que pays donateur important, la Suisse peut également donner des impulsions pour adapter les stratégies des organisations internationales aux exigences d'un développement durable.

#### **Des investissements dans l'intérêt bien compris de la Suisse**

Une négociation sociétale des transformations nécessaires (changements de paradigme) et des options de transition vers la durabilité sont indispensables pour mettre en œuvre l'Agenda 2030 et de l'Accord de Paris sur le climat, en Suisse (Politique intérieure) et hors de Suisse (Politique extérieure). Il s'agit d'engendrer des connaissances transdisciplinaires et interdisciplinaires pour créer les fondements nécessaires à l'innovation et aux processus d'apprentissage. Il y a lieu également de favoriser un échange d'expériences sur les facteurs favorables ou inhibiteurs dans les politiques de mise en œuvre. On peut ainsi nettement renforcer la coopération entre la politique, la science, l'économie et la société civile.

La Suisse appartient au groupe des pays les plus fortement mondialisés. Les avantages tirés de cette situation lui donnent aussi une responsabilité particulière de donner un bon exemple, et d'apporter des

contributions novatrices au succès commun des accords mondiaux visant la durabilité, la protection du climat et le financement du développement.

L'Agenda 2030 est également l'occasion pour la Suisse de se positionner et de se profiler sur la scène mondiale. Par conséquent, ce pays devrait élaborer des politiques cohérentes. Il devrait améliorer considérablement les processus de concertation entre les niveaux international, national et local. Il devrait enfin contribuer de manière appropriée à relever les défis financiers liés à l'Agenda 2030.

#### **Actions recommandées pour la Suisse**

- 1.1 La gestion et la coordination de la politique suisse de durabilité doivent être renforcées avec une unité institutionnelle située au-dessus des offices fédéraux.
- 1.2 La Stratégie de développement durable 2020-2023 doit formuler des mesures concrètes pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et les ancrer aux trois niveaux : fédéral, cantonal et communal
- 1.3 Les prochains messages sur la coopération internationale (2021-2024) et sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (2021-2024) doivent contribuer concrètement à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 en Suisse et au-delà.

## **2. Défis conceptuels**

Les Objectifs pour le développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 sont considérés comme des progrès significatifs comparés aux objectifs antérieurs, tels que les Objectifs du Millénaire pour le développement. D'une part, ils relient de manière crédible les défis de la pauvreté et les défis de l'environnement. D'autre part, ils adoptent une approche différenciée pour les pays en développement, émergents et industrialisés. Les sceptiques de l'Agenda 2030 se demandent si un catalogue de 17 objectifs avec 169 sous-objectifs peut être autre chose qu'une liste de vœux pieux sans priorités.

Pour SDSN Suisse, l'Agenda 2030 est avant tout une boussole qui montre comment le développement global peut et devrait aller vers la durabilité. Comme son application laisse des marges d'appréciation, on peut certes prévoir des contradictions et des conflits d'intérêts – c'est ce qu'on appelle des compromis («*trade-offs*») entre les différentes cibles. Par exemple, un problème hypothétique mais pas tout à fait irréal pour la Suisse peut apparaître : quel mode d'utilisation des terres couvre la demande de pro-

duits alimentaires, respecte le climat, protège la biodiversité, améliore les revenus agricoles tout en étant conforme au marché ? La réponse à de telles questions concerne divers secteurs relevant de différents niveaux étatiques et de différents horizons temporels, ainsi que de nombreux groupes d'acteurs. Les réponses ne sont donc pas seulement complexes, mais nécessitent des décisions politiques et normatives

Le processus de négociation sociétale, la direction prise par le développement et la priorisation de domaines politiques, tout cela revêt une grande importance. Et là, les conflits (*trade-offs*) et les synergies (*co-benefits*) entre différents intérêts et objectifs doivent être divulgués afin d'identifier les scénarios de développement potentiels. Par exemple, on pourrait ainsi exposer les interactions entre l'intensification de la production alimentaire et la protection de la biodiversité, et on pourrait coordonner les mesures politiques respectives.

#### Accent sur les interactions

L'inventaire de l'administration fédérale – ainsi que le rapport du pays sur l'Agenda 2030 et la Stratégie de développement durable 2020-2023 – doit se distinguer non seulement par une concentration sur les secteurs, mais encore par une vision systémique dans l'examen des différents domaines d'action. Le «logiciel» décentralisé et donc fragmenté choisi par les offices fédéraux pour traiter les informations relatives à chacun des 169 sous-objectifs ne correspond pas à l'approche intégrative de l'Agenda 2030. L'inventaire ne peut donc identifier que difficilement les facteurs qui ont un effet de levier en faveur des *co-benefits* ou au contraire les facteurs qui inhibent la réalisation des objectifs en fonction des *trade-offs*. Il existe un risque que les mesures envisagées par la Suisse répondent principalement aux exigences sectorielles et ne puissent pas déployer leur potentiel de façon suffisante.

#### Inclure les effets transfrontaliers

Une mise en œuvre réussie de l'Agenda 2030 exige l'engagement de tous les États. Cela donne une importance centrale aux mesures prises au niveau national. Les actions des pays privilégiés, en particulier, ont des effets transfrontaliers. Les liens économiques internationaux et les investissements étrangers ont un impact majeur sur la réalisation des ODD dans les pays en développement et émergents. Il existe un large consensus parmi les experts selon lequel les effets extraterritoriaux des chaînes de valeur mondialisées doivent être intégrés de manière cohérente dans les efforts nationaux de durabilité.

Une publication récemment diffusée par la Fondation Bertelsmann et le SDSN<sup>3</sup> illustre bien cette problématique. D'une part, le rapport atteste que la Suisse enregistre une bonne performance pour plusieurs ODD. D'autre part, c'est également en Suisse que l'impact négatif par habitant sur d'autres pays (effets de *spillover*) est le plus élevé. Ce résultat confirme les résultats d'études scientifiques antérieures : par exemple, 86% des marchandises consommées en Suisse nécessitent de disposer de terres à l'étranger. De même, 82% de l'eau utilisée pour les biens consommés en Suisse provient de l'étranger. La consommation indirecte de ressources par la Suisse conduit à une concurrence accrue pour des ressources naturelles limitées, en particulier dans les régions du monde les plus pauvres.

Pour la Suisse, vu ses échanges internationaux intenses, son pouvoir économique élevé et ses ressources intérieures limitées, ces résultats ne sont guère surprenants. En même temps, il est clair que les frontières nationales jouent un rôle limité dans le monde globalisé. La Suisse doit tenir compte des interdépendances et de ses impacts extraterritoriaux en tant qu'aspect central dans le plan d'action découlant de l'Agenda 2030. L'inventaire actuel de l'administration ne reflète pas adéquatement ce domaine essentiel. Des analyses complémentaires sont donc indispensables. Afin de combler les lacunes, la Suisse et d'autres pays industrialisés devront inclure la dimension transnationale des ressources et des flux financiers comme partie intégrante de leurs statistiques nationales.

#### Actions recommandées au niveau conceptuel

- 2.1 Dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030, les interactions entre les ODD doivent être appréhendées de façon systémique afin d'identifier les synergies (*co-benefits*) et les conflits d'intérêt (*trade-offs*) entre les domaines d'action sectoriels et de déterminer des mesures transformatives.
- 2.2 Les analyses et les mesures de mise en œuvre qui en découlent doivent nécessairement inclure les effets indirects de la consommation suisse de biens et des activités économiques suisses à l'étranger.
- 2.3 Les statistiques suisses doivent être complétées par une intégration systématique des flux de ressources et des flux financiers transfrontaliers.

<sup>3</sup> Bertelsmann / SDSN "SDG Index & Dashboards Report" 2017.

### 3. Cohérence des politiques pour le développement durable

Les Objectifs de développement durable (ODD) ne peuvent être atteints que si les politiques à l'intérieur et entre les États ne se contredisent pas, que si ces politiques se relient les unes aux autres en conformité avec les ODD. Par exemple, la pauvreté (ODD 1) peut être réduite si le climat (ODD 13) et l'égalité (ODD 10) sont inclus. La politique économique, à son tour, devrait se concentrer sur l'innovation (ODD 8 et 9), la protection de l'environnement (ODD 15) et le développement social (par exemple ODD 2 et 8). Les ressources environnementales, d'autre part, ne peuvent être épargnées que si nous commençons à consommer de manière plus durable (ODD 12) – ce qui, dans le Nord privilégié, signifie généralement «moins». Ainsi, la mise en œuvre des ODD ressemble à la «quadrature du cercle». Elle nécessite des processus qui identifient les conflits entre les objectifs et permettent une négociation politiquement transparente. Les dispositions de l'ODD 17, en particulier le sous-objectif 17.14 – «Cohérence des politiques pour le développement durable» (CPDD) – devraient être le principe directeur. Il ne s'agit pas de «cohérence politique» au sens classique (collégialité), qui veille à ce que le Conseil fédéral parle d'une seule voix. Il s'agit bien davantage de s'assurer que tous les domaines politiques – locaux, nationaux et internationaux – soient examinés sur leur cohérence avec les ODD, de s'assurer que les contradictions soient gérées et les synergies identifiées.

#### Questions soulevées par la cohérence politique

Il y a bien entendu des problèmes de CPDD dans tous les domaines politiques. Mais des questions telles que l'interaction entre les politiques étrangères et nationales, en particulier l'écart Nord-Sud au niveau mondial, ainsi que les causes structurelles du manque de cohérence des politiques, sont au premier plan. Dans quelle mesure est-ce que la politique étrangère des pays donateurs (dont la Suisse) favorise ou entrave le développement durable des pays les plus pauvres ? Quel est dans ce domaine l'impact extérieur de la politique intérieure suisse ? Les efforts de «cohérence des politiques pour le développement» (CPD, un sous-concept de CPDD) doivent garantir que «une main ne reprenne pas ce que l'autre donne». Au premier plan se situent les politiques de commerce extérieur et de sécurité, mais

aussi celles des migrations, des marchés financiers, des entreprises ou de l'agriculture. Que les pays nantis comme la Suisse admettent des personnes de pays «tiers» sur leur marché du travail, qu'ils transfèrent des données bancaires pertinentes au fisc des pays en développement ou qu'ils accordent un accès direct à leur marché aux aliments produits de manière durable par les pays les plus pauvres, tout cela influence la réalisation des ODD.

Les concepts CPDD et CPD placent donc les acteurs politiques dans la nécessité de ne pas prendre de décisions politiques sans procéder à une pesée d'intérêts transparente. Pour cela, on ne doit pas seulement se baser sur les traités internationaux signés par la Suisse relatifs à l'environnement et aux droits de l'homme, mais aussi sur la Constitution fédérale : l'article 54 prévoit que «la Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse» dans les affaires étrangères et l'article 101 prévoit qu'elle «veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger». Mais selon l'article 54, la politique étrangère contribue aussi «à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.»

Les procédures de consultation institutionnalisées en Suisse doivent permettre un rééquilibrage graduel des intérêts. En pratique cependant, les résultats sont souvent insuffisants. Ainsi, les intérêts des pays les plus pauvres, des générations futures ou de la protection des biens publics mondiaux (par exemple un environnement propre et intact) sont régulièrement négligés et les conflits d'intérêts sont insuffisamment négociés sur le plan politique. L'Agenda 2030 appelle à une prise en compte beaucoup plus forte de ces «intérêts faibles».

#### Méthodes pour mesurer la cohérence des politiques

Les systèmes de surveillance CPD(D) rendent visible un large éventail de conflits d'intérêts et renforcent la prise de conscience des contextes mondiaux. Grâce à des indicateurs scientifiquement reconnus, on peut mesurer à quel point le droit et la politique suisses sont cohérents avec le développement durable et si les processus en cours évoluent dans la bonne direction. L'OCDE<sup>4</sup>, ainsi que la science<sup>5</sup>, ont récemment développé des méthodes pour mesurer

nium Institute, soutiennent les acteurs politiques, économiques et sociétaux dans la formulation des priorités et des stratégies cohérentes et intégrées pour la mise en œuvre du système complexe des 17 ODD et de ses 169 domaines cibles.

<sup>4</sup> OECD "Policy Coherence for Sustainable Development" 2017.

<sup>5</sup> Des outils, comme par exemple le Gapframe.org de la Business School Lausanne ou bien le iSDG.org du Millen-

la cohérence des politiques. Elles peuvent être appliquées à la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

En outre, les analyses d'impact fondées sur des données éprouvées sont un instrument utile pour faire apparaître des cas concrets de conflits autour de la durabilité, ainsi que les moyens de les résoudre. Ils sont discutés notamment dans le contexte des accords commerciaux. Quels sont les impacts sur l'environnement et les droits humains des accords commerciaux ? Cet examen soulève les questions suivantes : où peut-on ouvrir des marchés, où protéger, où mettre en place des normes de durabilité pour inciter l'économie à respecter les droits humains et les limites écologiques ? Contrairement à l'UE, la Suisse s'est jusqu'ici abstenue de procéder à de telles analyses d'impact, en raison de difficultés méthodologiques et de sa petite échelle. Mais les méthodes se sont améliorées au cours des années. Par ailleurs, la prise de conscience du problème progresse : la Suisse aussi, avec ses accords commerciaux – bilatéraux ou en partenariat avec l'AELE (Association européenne de libre-échange) – peut avoir un impact sur les droits humains et l'environnement, ici comme dans les pays signataires. La Commission de gestion du Conseil national, dans son dernier rapport «Effet des accords de libre-échange» (ALE) du 4 juillet 2017, a demandé au Conseil fédéral d'envisager «la réalisation d'une étude d'impact sur le développement durable dans le cadre de la collecte de renseignements de base en vue de la négociation d'un ALE».

#### Faiblesses des bases juridiques

Jusqu'à présent, les bases juridiques pour une prise de décision cohérentes avec le développement durable en Suisse sont déficientes. Il y a maintenant des propositions sur la table pour améliorer les fondements juridiques au-delà de la loi actuelle sur le Parlement (en particulier Art. 141 LParl), avec une nouvelle loi sur le commerce, sur le commerce extérieur ou sur la durabilité. Parallèlement, la légitimité démocratique de la politique étrangère pourrait être améliorée. La mise en œuvre de l'Agenda 2030 en Suisse et au-delà offre la possibilité de s'attaquer à la cohérence des politiques et de veiller à ce que les décisions importantes soient prises d'un point de vue global et «systémique».

#### Actions recommandées pour la cohérence des politiques

- 3.1 La Suisse doit examiner périodiquement dans quelle mesure le droit et les mesures politiques suisses sont cohérents avec le développement durable et répondent ainsi aux exigences de l'Agenda 2030.
- 3.2 Les accords commerciaux doivent être examinés avant leur conclusion pour leurs effets sur l'environnement et les droits humains ; il en va de même pour les domaines politiques fortement entremêlés et «menacés d'incohérence».
- 3.3 La base juridique doit être adaptée de telle sorte que la configuration institutionnelle de l'administration fédérale et les processus de décision tiennent dûment compte des critères de cohérence des politiques pour le développement durable (PCSD).

## 4. Financer le développement durable

L'ONU estime que 5'000 à 7'000 milliards de dollars sont nécessaires chaque année pour financer les ODD, dont 4'000 milliards à dépenser dans les pays en développement<sup>6</sup>. Le financement public ne sera pas suffisant pour couvrir ces besoins. Il y a un consensus de la communauté internationale pour estimer, entre autres, que le secteur privé doit contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et que des mesures sur les marchés financiers sont nécessaires pour orienter davantage l'investissement privé vers la durabilité.

La mise en œuvre de l'Agenda 2030 offre des chances considérables de développement. Il est donc nécessaire de concilier le système financier avec le développement durable. L'esprit d'entreprise axé sur le long terme est également payant. La réorganisation du système financier nécessite une coopération étroite entre d'une part les institutions étatiques telles que les législateurs et les autorités de surveillance, et d'autre part les acteurs du marché tels que les gestionnaires d'actifs, les fonds de pension, les compagnies d'assurance, les fiduciaires, les agences de notation, les bourses. En outre, les établissements d'enseignement et de formation jouent un rôle important.

<sup>6</sup> CNUCED „World Investment Report” 2014.

## La Suisse risque-t-elle de rater le train ?

De nombreuses initiatives du G20 (*Green Finance Study Group*), de l'UE (*Groupe d'experts de haut niveau sur le financement durable*) et du *Financial Stability Board* (Groupe de travail sur les informations financières relatives au climat) montrent que les discussions sur un système financier orienté vers la durabilité prennent un tournant dynamique. Une initiative de recherche très bien accueillie, intitulée «*UNEP Inquiry: Design of a Sustainable Financial System*», fournit des bases conceptuelles importantes et des recommandations pour les décideurs.

Même si la Suisse, avec sa réputation et ses capacités, a des prédispositions à devenir un centre de référence pour le financement durable, de nombreuses études concluent qu'elle est en train de perdre du terrain dans la compétition internationale. Une des principales critiques est que les réglementations existantes n'offrent guère les incitations nécessaires en faveur d'une gestion financière durable. Les mesures volontaires prises jusqu'ici par des acteurs du marché ne sont pas suffisantes. L'inventaire de l'administration confirme l'attitude réticente du gouvernement fédéral à l'égard d'une politique de gestion financière active et durable. Par exemple, dans la subdivision 8.10, des innovations telles que les fintechs ou des établissements durables sont supposées être une voie pertinente. Mais il n'y a aucune proposition de mesures concrètes.

L'orientation de la politique financière selon les exigences de l'Agenda 2030 touche la perception et les modèles d'affaires des milieux financiers. On l'a vu : les besoins financiers pour protéger les biens publics mondiaux et pour réaliser les ODD sont énormes. Etant donné le rôle stratégique que peuvent jouer les marchés financiers dans cette direction, on peut se demander si la retenue actuelle des régulateurs suisses est appropriée.

### Durabilité dans la gestion d'actifs

Alors comment mobiliser des ressources supplémentaires ? Au cours des derniers mois, les associations industrielles, les instituts de recherche, les offices fédéraux et les organisations de la société civile ont proposé des mesures pour que la place financière

suisse mette davantage d'accent sur le développement durable<sup>7</sup>. Elles demandent notamment l'inclusion de critères ESG (environnementaux, sociaux et de gouvernance) transparents dans les décisions d'investissement, la divulgation des risques climatiques dans les portefeuilles et un enseignement renforcé sur la durabilité dans la formation financière. De notre point de vue, ces mesures doivent être appliquées d'urgence.

La gestion de fortune représente un élément majeur : sur 9'200 milliards de dollars d'actifs placés dans le monde, 2'000 milliards sont détenus dans des institutions financières suisses. En proportion, la Suisse est le numéro un de la gestion mondiale des fonds privés. Les individus à forte valeur nette (*High-Net-Worth Individuals* – HNWI, ayant des actifs supérieurs à 1 million USD) représentent 1% de la population mondiale, soit un groupe relativement restreint. En même temps, nous savons qu'environ 60% des HNWI s'intéressent aux investissements durables ; or moins de 10% de leurs investissements sont placés de manière durable.<sup>8</sup> On peut l'expliquer par des raisons différentes. Par exemple, les produits financiers durables sont encore peu standardisés, donc souvent plus coûteux. Ou comme beaucoup de placements sont à long terme, il y a moins de liquidité pour les investissements durables. Selon une étude de l'Université de Zurich et de l'Université de Hambourg, un effet de levier serait à développer auprès des intermédiaires (conseillers de clients privés)<sup>9</sup>. Souvent en effet, on ne demande pas aux clients s'ils seraient prêts à envisager des placements durables. Au lieu de proposer un choix en faveur d'investissements durables (*opt-in*), on devrait offrir aux clients la possibilité d'exclure explicitement les aspects non durables (*opt-out*) lors des consultations. Dans l'économie comportementale, ces choix sont connus sous le nom de *nudging* («coups de pouce»)<sup>10</sup>.

### L'argent public comme levier

Concernant l'investissement d'argent public dans la coopération internationale, deux questions se posent. Comment la Suisse peut-elle mieux soutenir la mise en œuvre de l'Agenda 2030 au niveau interna-

<sup>7</sup> Office fédéral de l'environnement „Propositions pour une feuille de route vers un système financier durable en Suisse“ 2016. Swiss Finance Institute „Sustainable Finance in Switzerland: Where do we stand?“ 2016. WWF Suisse „Sustainable Finance – jetzt oder nie“ 2017; foraus “Vision Finanzplatz 2030” 2014.

<sup>8</sup> Paetzold F, Busch T „Unleashing the powerful few: sustainable investing behaviour of wealthy private investors“ 2014. *Organisation & Environment*, 27(4): 347-367.

<sup>9</sup> Paetzold F, Busch T, Chesney M "More than Money: Exploring the Role of Investment Advisors for Sustainable Investing" 2015. *Annals in Social Responsibility*, 1(1), 194–222.

<sup>10</sup> Voir aussi Swiss Sustainable Finance «Sustainable Investing: A unique opportunity for Swiss private wealth management. Ten arguments and practical tools for client advisors», 2017.



tional ? Et comment les effets négatifs de la politique suisse du marché financier peuvent-ils être réduits selon les critères PCSD ?

Le financement du développement durable va bien au-delà de la politique de développement classique. L'Agenda 2030, intégratif et transformateur, nécessite un « changement de logiciel » chez les décideurs – pour passer de la coopération traditionnelle à des approches systémiques à travers les « 5 P » de l'Agenda : *Populations, Planète, Prospérité, Paix, Partenariat*. Les fonds de l'aide publique au développement doivent être investis lorsque les pays démunis n'ont pas accès à des prêts et des crédits inconditionnels: pour les besoins fondamentaux des populations les plus pauvres (« ne laisser personne de côté »); pour des infrastructures durables à forte valeur sociale; pour les biens publics mondiaux (consolidation de la paix, services écosystémiques, développement supportable pour le climat); pour une recherche et une éducation transformatrices (innovation sociale et technique)<sup>11</sup>. Les fonds publics, y compris les contributions de la Suisse aux institutions financières internationales, doivent générer un effet de levier stratégique. Ils pourront mobiliser des ressources supplémentaires, par exemple avec des garanties de risques ou des financements de démarrage. En plus du 0,7% du revenu national brut dédié à la réduction de la pauvreté et au développement durable – une promesse à long terme des pays riches – des ressources supplémentaires pour la protection du climat doivent également être fournies.

Autre défi : la mise en place d'une politique économique (extérieure) orientée vers la durabilité (voir chapitre 2). Dans le domaine financier et fiscal, la Suisse continue de générer des effets négatifs indirects sur d'autres pays<sup>12</sup>. Cela empêche en particulier des pays en développement d'atteindre les ODD. D'autre part, cela compromet les efforts de la Suisse dans le domaine de la coopération internationale. Par conséquent, les efforts visant à améliorer la cohérence devraient être proactifs et rapides, avec des mesures efficaces, comme le blocage des flux financiers injustes et illégaux.<sup>13</sup>

#### Actions recommandées pour le financement

4.1 Vu la concurrence mondiale et de l'évolution rapide au niveau international, la place financière suisse doit se caler sur les exigences de l'Agenda 2030 ; des avantages comparatifs

sont à jouer, par exemple des innovations en matière de gestion d'actifs ou de formation.

4.2 Les efforts de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté et de développement durable dans les pays en développement et nouvellement industrialisés doivent être renforcés ; le financement public de la coopération internationale devrait être porté à 0,7% du revenu national brut.

4.3 L'impact négatif de la politique économique (extérieure) de la Suisse sur les pays en développement, en particulier dans les domaines de la fiscalité et des finances, doit être éliminé rapidement en prenant des mesures efficaces.

## 5. La science, un partenaire important

L'Agenda 2030 souligne, avec l'ODD 17 (Renforcer les moyens de mise en œuvre et promouvoir un partenariat mondial pour le développement durable), qu'une mise en œuvre ne peut être réussie qu'en associant la politique, la science, la société civile et l'économie. Pour la science, c'est une occasion de fournir des connaissances sur les processus de négociation, d'apprentissage et de prise de décision. Passer de l'état actuel à l'état cible défini pour 2030 requiert des connaissances disciplinaires, interdisciplinaires et techniques sur des processus dynamiques qui dépendent de l'espace et du temps, à différentes échelles (connaissances systémiques). Mais comme le développement durable est soumis à des intérêts et à des évaluations qui divergent, nous devons coopérer avec les acteurs concernés au moyen de méthodes transdisciplinaires afin de définir les changements souhaités (connaissances cibles) et de développer conjointement des scénarios de mise en œuvre (connaissances transformatives).

### Interface science-politique société

Pour la science, cela signifie établir des partenariats avec des chercheurs de différentes disciplines et avec des acteurs extérieurs au monde académique, alors que la plupart ont l'habitude de travailler indépendamment les uns des autres. Les chercheurs doivent s'engager activement et continuellement dans un dialogue avec la société civile et la politique, en

<sup>11</sup> Schmidt-Traub G, Sachs J. / SDSN « Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships », 2015.

<sup>12</sup> Dans le rapport Bertelsmann/SDSN « SDG Index & Dashboards », 2017, la Suisse associée au secret bancaire et

aux paradis fiscaux figure dans les dernières places. [www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report--full.pdf](http://www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report--full.pdf)

<sup>13</sup> Formulé comme un objectif dans la Stratégie de développement durable 2016-2019 du Conseil fédéral.

présentant des savoirs et des produits de communication adaptés. Pour que ce dialogue ait lieu, la science doit acquérir des compétences complémentaires et développer une meilleure compréhension des besoins des décideurs. De leur côté, les politiques, les autorités et la société civile doivent être prêts à un échange continu avec la science et à prendre des décisions fondées sur des données éprouvées. La représentation actuelle de la science et de la société civile dans les milieux du développement durable et dans l'Agenda 2030 permet un tel dialogue, mais à un niveau encore insuffisant. La Suisse devrait donc suivre l'exemple de l'Allemagne et mettre en place un organisme d'accompagnement scientifique pour le développement durable, de même qu'un centre de conseil politique s'appuyant sur la recherche dans ce domaine.

#### **Exigences croissantes pour la science et la politique**

Afin de remplir ce rôle, la science doit fournir de nouvelles connaissances et approches adéquates pour trouver des solutions. Le traitement des questions complexes de développement durable est particulièrement difficile, car des données complètes et de haut niveau sont encore souvent manquants. En outre, les thèmes de la recherche sur la durabilité sont soumis à de nombreux facteurs d'influence dynamiques. Et les effets combinés de ces facteurs ne sont absolument pas connus, ou le sont de manière rudimentaire ; or ils peuvent agir de manière différente selon les contextes géographiques ou sociaux. Il est donc demandé à la communauté scientifique d'améliorer les instruments actuels d'analyse des thèmes de durabilité et le suivi des interactions entre les différentes ODD. Pour l'inventaire de l'administration fédérale, cela signifie que les domaines d'action individuels avec leurs indicateurs sectoriels et souvent unidimensionnels doivent être complétés par des évaluations multidimensionnelles. En outre, SDSN Suisse recommande que le Conseil fédéral complète les options pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030, en ajoutant notamment aux indicateurs correspondants des valeurs cibles ambitieuses pour l'an 2030. Dans ce contexte, la tâche consistant à déterminer avec précision la situation actuelle des différents domaines-cibles revêt une importance décisive.

#### **Une politique scientifique axée sur l'avenir**

La recherche et la formation sont incontestablement essentielles pour réussir la mise en œuvre de l'Agenda 2030. L'investigation sur la durabilité, cependant, reste une affaire de niche en Suisse. Ce type d'étude est doublement marginalisé. D'une part, la recherche inter et transdisciplinaire jouit d'une reconnaissance relativement faible au sein de

la communauté scientifique, qui a traditionnellement été orientée vers la recherche spécialisée et fondamentale. D'autre part, les politiciens et l'administration la jugent souvent comme éloignée de la réalité et peu utile dans la pratique. Cette marginalisation est très visible dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) 2017-2020, ainsi que dans le message sur la coopération internationale 2017-2020. Les deux documents soulignent l'importance de la recherche pour le développement durable mondial. Mais concernant les responsabilités, ils les renvoient chacun à l'autre message, sans engagement contraignant.

Dans ce contexte, il est surprenant de constater la faiblesse des fonds de recherche dans les rares instruments de financement existants en Suisse. En comparaison, on observe à l'étranger un net accroissement de l'importance des travaux sur la durabilité. Des pays comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, de même que l'Union européenne augmentent fortement leurs encouragements à la recherche dans ce domaine et donnent des lignes directrices politiques pour sa mise en route. Ainsi, le gouvernement britannique a récemment lancé un partenariat de recherche de CHF 2 milliards sur cinq ans sur les défis mondiaux ; cet effort est perçu comme un élément clé de la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Et l'Union européenne envisage de ficeler son prochain programme-cadre de recherche qui met clairement l'accent sur la transformation et la durabilité.

La préparation des prochains messages sur la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) (2022+) et sur la coopération internationale (2021+), serait une opportunité idéale pour réorienter l'encouragement de la recherche suisse dans le sens de la recherche sur les transformations. A cette fin, les sources de financement, y compris les services de recherche des différents offices fédéraux, devraient être coordonnées, de manière à concentrer des moyens nettement plus importants.

Un développement durable mondial pourra seulement être atteint en coopération avec les pays en développement et émergents. Malheureusement, dans ces pays, des informations et des données fondamentales font souvent défaut. Or elles constituent une condition à remplir indispensable pour procéder aux négociations et au pilotage requis des politiques de développement respectives concernées. Par conséquent, des investissements devraient être réalisés dans ces pays pour accroître les activités et la qualité de la recherche. Toutefois, la mise en place de telles politiques nécessite d'adopter un horizon à long terme. Aussi est-il impérativement nécessaire d'of-

frir à ces pays un soutien externe afin de mettre rapidement à leur disposition les bases de connaissances pertinentes pour le développement durable. La Suisse possède une expérience de longue date, reconnue internationalement, dans des partenariats de recherche avec des pays du Sud. Elle est prédestinée pour créer ces capacités. Il a été démontré que l'investissement dans ce domaine est un levier rentable et positif pour le développement durable de l'ensemble des pays du Sud. En outre, cela permet aux milieux scientifiques suisses d'élaborer des connaissances de haut niveau dans les domaines d'action liés au développement durable. C'est pourquoi les partenariats de recherche et d'éducation entre instituts scientifiques suisses et ceux des pays en développement doivent être inclus dans le prochain message sur la coopération internationale 2021-2024.

#### Actions recommandées pour la science

- 5.1 Le dialogue sur le développement durable entre la science et la politique doit être renforcé par la création d'un conseil consultatif scientifique et d'une unité de recherche nationale.
- 5.2 La recherche interdisciplinaire et transdisciplinaire, ainsi que la formation en faveur de la transition vers le développement durable doivent être considérablement renforcées. Ce domaine doit constituer une entité à part dans le financement de la recherche suisse et un élément prioritaire de la coopération internationale.
- 5.3 Afin d'améliorer le pilotage de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, le Conseil fédéral, en lien avec la communauté scientifique, complètera les mesures et les indicateurs avec des valeurs-cibles concrètes pour 2030.

## Les auteurs

*Thomas Breu* est directeur du Centre for Development and Environment (CDE) de l'Université de Berne, [thomas.breu@cde.unibe.ch](mailto:thomas.breu@cde.unibe.ch)

*Michael Bergöö* est responsable du Programme suisse et gestionnaire du réseau SDSN Suisse, à Biovision – Fondation pour un développement écologique, [m.bergoo@biovision.ch](mailto:m.bergoo@biovision.ch)

*Elisabeth Bürgi Bonanomi* est une juriste doctorante spécialisée dans le droit de la durabilité. Elle travaille comme chercheuse principale au CDE, [elisabeth.buergi@cde.unibe.ch](mailto:elisabeth.buergi@cde.unibe.ch)

*Martin Fässler*, ancien chef de l'Etat-major de la DDC, travaille comme spécialiste indépendant de la durabilité et du développement, [martin.faessler01@bluewin.ch](mailto:martin.faessler01@bluewin.ch)

Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leurs précieuses contributions et suggestions : Marc Chesney, Falko Pätzold, Sabine Döbeli, Peter Messerli, Sabin Bieri.

## 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 sur le climat de Paris en Suisse et au-delà.

SDSN Suisse poursuit trois objectifs :

- **Instaurer des dialogues multipartites**: stimuler un échange continu d'idées et d'expériences; créer des espaces de réflexion entre scientifiques, administrations, entreprises et associations en pour encourager des approches holistiques; renforcer l'engagement et permettre à des mesures concrètes d'être mises en place.
- **Encourager des solutions transformatrices** : les connaissances scientifiques et les savoirs transdisciplinaires sont utilisés pour développer des solutions fondées sur des données éprouvées, ainsi que des politiques intégrées et des changements systémiques.
- **Conseiller les décideurs** : offrir aux décideurs de la politique, des affaires et de la société des recommandations afin de combler les lacunes dans l'élaboration des politiques et d'impulser des changements normatifs.

*Contexte : en 2012, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a lancé le Réseau pour des solutions de développement durable de l'ONU (SDSN). L'objectif est de mobiliser une expertise scientifique et technologique mondiale pour résoudre des problèmes pratiques dans le domaine du développement durable. SDSN se consacre dans chaque pays à la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) et de l'Accord sur le climat de Paris aux niveaux local, national et mondial. SDSN compte actuellement plus de 500 organisations membres de plus de 80 pays et plus de 20 chapitres SDSN nationaux ou régionaux.*