



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD)

La Stratégie 2002 pour le développement durable

Bilan et recommandations pour son renouvellement

Janvier 2007

Impressum

Éditeur

Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD)

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport le 17 janvier 2007

Coordination, rédaction, contact

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Section Développement durable, CH-3003 Berne

Production

Rudolf Menzi, Etat-major de l'information, ARE

Réalisation

Desk Design, 3032 Hinterkappelen

Citation

Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD) 2007:

La Stratégie 2002 pour le développement durable –

Bilan et recommandations pour son renouvellement

Imprimé sur du papier 100% recyclé

Distribution

OFCL, Vente des publications fédérales, CH-303 Berne

www.publicationsfederales.admin.ch, No d'art. 812.052.f

En version électronique: www.are.admin.ch

01.2007 500 169182

Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD)

La Stratégie 2002 pour le développement durable

Bilan et recommandations pour son renouvellement

Sommaire

1. Vue d'ensemble	5
2. La situation de référence	6
2.1 Le mandat	6
2.2 La Stratégie 2002 pour le développement durable	7
2.3 Le renouvellement de la Stratégie pour le développement durable et les interactions avec d'autres démarches en cours	8
2.3.1 Examen des tâches à l'aide de l'analyse du catalogue des tâches	8
2.3.2 Le rapport sur le programme de législature 2007-2011	8
3. Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie 2002 pour le développement durable	9
3.1 La mise en œuvre de la Stratégie	9
3.1.1 Aspects généraux	9
3.1.2 L'avancement de la mise en œuvre	9
3.2 Les autres activités qui contribuent à la mise en œuvre de la Stratégie pour le développement durable	17
3.2.1 Les activités de la Confédération	17
3.2.2 Activités des cantons et des communes	19
3.2.3 Les activités du secteur privé	21
3.3 Évaluation de la Stratégie 2002 pour le développement durable	21
3.3.1 Définition des tâches et des objectifs	21
3.3.2 La conception de la Stratégie 2002 pour le développement durable	22
3.3.3 La mise en œuvre de la Stratégie dans le cadre du CIDD	23
3.3.4 Les effets de la Stratégie	24
3.3.5 Les actions	25
3.3.6 L'approfondissement avec quelques spécialistes	27
3.3.7 Le bilan	27
3.4 La Stratégie 2002 pour le développement durable évaluée par les acteurs institutionnels déterminants extérieurs à l'administration fédérale	30
4. Les défis à relever par la Stratégie du développement durable	31
4.1 L'état du développement durable selon le système d'indicateurs MONET	31
4.1.1 Les indicateurs et les questions clés	31
4.1.2 La satisfaction des besoins: quel est notre niveau de vie aujourd'hui?	34
4.1.3 La solidarité: comment les ressources sont-elles réparties?	35
4.1.4 La préservation du capital: quel héritage laisserons-nous à nos enfants?	37
4.1.5 Le découplage: utilisons-nous les ressources de manière rationnelle?	38
4.2 Les autres informations relatives à l'état du développement durable fondées sur des indicateurs	41
4.2.1 L'empreinte écologique	42
4.2.2 L'indice de développement humain (IDH)	43
4.3 Conclusions, démarches requises	44

5.	La Stratégie suisse de développement durable en comparaison internationale	46
5.1	Les principes fondamentaux des stratégies de développement durable	46
5.2	La diffusion des stratégies de développement durable	47
5.3	Les enseignements que la Suisse peut tirer des stratégies étrangères de développement durable	48
6.	Recommandations pour la Stratégie 2007 pour le développement durable	51
6.1	La conception	51
6.2	Les lignes directrices	52
6.3	Le plan de réalisation	53
6.4	Les interactions des acteurs	53
	Annexe 1: stratégies étrangères de développement durable	56
I.	L'Union européenne	56
II.	L'Allemagne	57
III.	La France	60
IV.	L'Autriche	61
V.	Le Royaume-Uni	63
	Annexe 2: Liste des unités administratives représentées au CIDD	67

1. Vue d'ensemble

Il y a dix ans, le Conseil fédéral rassemblait dans une stratégie nationale ses intentions stratégiques et ses directives concrètes pour mettre en œuvre le développement durable en Suisse. Le Conseil fédéral avait adopté une première stratégie «Développement durable en Suisse»¹ en 1997, cinq ans après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro. Il a adopté sa deuxième stratégie, la «Stratégie 2002 pour le développement durable»², le 27 mars 2002, en prévision du «Sommet mondial sur le développement durable» de Johannesburg. Cette deuxième stratégie obéit à une approche plus globale et vise l'intégration des principes du développement durable dans tous les domaines politiques. Conformément à la nouvelle Constitution fédérale (articles 2 et 73), chaque loi, programme, concept et projet doit s'y référer. La Stratégie contient des lignes directrices pour la politique de développement durable et un plan d'action composé de dix domaines d'intervention et de 22 actions. Elle porte sur une durée de six ans et prend fin avec la législature 2004–2007.

En adoptant la Stratégie 2002 pour le développement durable, le Conseil fédéral a également chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), par décision du 27 mars 2002, de présenter, d'ici 2007, une évaluation générale de cette Stratégie et de soumettre une proposition accompagnée des éléments qui permettront son développement. Le Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD) répond à ce mandat par le présent rapport.

Ce document s'attache en particulier à évaluer les travaux menés à ce jour et à définir les conditions cadres principales pour reconduire la Stratégie pour le développement durable. Le chapitre 2 (La situation de référence) rappelle les aspects essentiels de la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable et montre les principaux recoupements avec d'autres processus de planification et stratégiques de la Confédération qu'il importe de prendre en considération au moment de renouveler la stratégie. Le chapitre 3 (Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie 2002 pour le développement durable) expose les progrès réalisés dans la mise en œuvre des 22 actions de la Stratégie 2002 pour le développement durable et dresse un bref bilan intermédiaire de chaque action. Il présente ensuite les éléments essentiels et les conclusions d'une évaluation externe de la Stratégie, ainsi qu'un tour d'horizon des activités futures prévues dans ce cadre, en particulier en termes de collaboration avec les cantons et les communes dans le cadre du Forum du développement durable, organe tripartite, et sur le degré d'engagement au niveau infranational. En complément, il expose les principales conclusions d'une journée qui a réuni, en août 2006, des acteurs institutionnels déterminants extérieurs à l'administration fédérale. Le chapitre 4 (Les défis à relever par la Stratégie du développement durable) répond, sur la base du système d'indicateurs MONET et d'autres indicateurs, à la question de savoir si, d'un point de vue général, la Suisse est engagée sur la voie du développement durable. Il aborde ensuite les principaux défis qui se poseront à la politique suisse en matière de développement durable, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, durant les années à venir. Le chapitre 5 (La Stratégie suisse de développement durable en comparaison internationale) présente les grandes lignes de la politique de développement durable et des stratégies nationales que la communauté internationale a formulées et les résultats obtenus en Suisse à ce jour. Finalement le chapitre 6 (Recommandations pour la Stratégie 2007 pour le développement durable) énonce les conclusions tirées des chapitres précédents en vue du renouvellement de la Stratégie.

¹ Conseil fédéral suisse (1997), Développement durable en Suisse: stratégie, Berne

² Conseil fédéral suisse (2002), Stratégie 2002 pour le développement durable, Berne
Ces documents de base et d'autres textes de référence sont disponibles en ligne sur www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=fr

2. La situation de référence

2.1 Le mandat

Au niveau international, différentes décisions et recommandations issues du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, ont incité les États à développer et à mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable:

- C'est lors de la Conférence de Rio que les États sont appelés pour la première fois à développer des stratégies de développement durable. La principale convention relative à la stratégie du développement durable est l'Agenda 21³, un programme d'action mondial qui couvre tous les domaines du développement durable, signé par 178 États. Le chapitre 8 de l'Agenda 21 invite les États à adopter des stratégies nationales de développement durable de type participatif.
- En 1996, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) invite elle aussi les pays à élaborer une stratégie du développement durable d'ici 2005.⁴
- Pour activer l'Agenda 21, le «Program for the Further Implementation of Agenda 21»⁵ (point 24a) a fixé en 1997, à l'occasion de la Conférence des Nations Unies «Rio+5», un délai pour l'élaboration des stratégies nationales de développement durable: l'année 2002.
- L'intégration des principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux est l'une des cibles d'un objectif du Millénaire pour le développement défini par l'ONU (objectif 7, cible 9) de 2000⁶.
- Le plan de mise en œuvre⁷ adopté au Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002 préconise une mise en œuvre ciblée de l'Agenda 21. À l'alinéa 162b, il demande que les États commencent à mettre en œuvre leur stratégie nationale de développement durable d'ici 2005.

Les gouvernements se sont réengagés à développer et à mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable lors des séances suivantes de la Commission du développement durable des Nations Unies (Commission on Sustainable Development, CSD⁸). De plus en plus de pays, surtout en Europe, ont par conséquent développé une stratégie nationale de développement durable (voir chapitre 5.2).

Une première stratégie, intitulée «Développement durable en Suisse», avait été élaborée à l'occasion du 5^{ème} anniversaire de Rio. Le Conseil fédéral l'avait adoptée en 1997, avant de souscrire à la «Stratégie 2002 pour le développement durable» à la veille du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg. Aujourd'hui, la Confédération et les cantons sont tenus par la Constitution (art. 2, art. 73) à œuvrer à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain. Cette contrainte s'étend aux activités à l'extérieur des frontières: l'article 54 précise en effet que la Confédération doit, dans ses relations avec l'étranger, contribuer 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.

Le Conseil fédéral, dans sa décision du 27 mars 2002, a chargé le DETEC de soumettre la Stratégie 2002 pour le développement durable à une évaluation générale pour la fin de la législature 2004–2007, ainsi que de lui proposer des bases de décision et des mesures actualisées en vue de renouveler et de développer cette Stratégie.

³ www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=52&ArticleID=

⁴ OECD, DAC (1996), Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf

⁵ www.un.org/documents/ga/res/spec/aress19-2.htm

⁶ www.un.org/millenniumgoals/

⁷ www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm

⁸ www.un.org/esa/sustdev/csd/policy.htm

2.2 La Stratégie 2002 pour le développement durable

Avec sa Stratégie 2002 pour le développement durable, le Conseil fédéral entend initier un processus social d'apprentissage et d'organisation à long terme, fondé sur une conception large du développement durable.

La conception d'une politique suisse du développement durable s'illustre sur la base des lignes directrices (cf. chapitre 2 de la Stratégie 2002 pour le développement durable) ci-après:

- «Se responsabiliser face à l'avenir»: les générations actuelles ne doivent pas satisfaire leurs besoins au détriment des générations futures. Cette exigence constitue aussi bien un mandat constitutionnel qu'un postulat éthique central.
- «Chercher l'équilibre entre environnement, économie et société»: lors de la conception d'une politique nouvelle, on tiendra compte des trois dimensions du développement durable.
- «Accorder une importance identique à l'environnement, à l'économie et à la société» signifie qu'au moment de formuler une politique, les trois dimensions doivent être prises en compte. La ligne directrice «Reconnaître les spécificités des dimensions du développement durable» traite de l'interchangeabilité des trois dimensions, que le Conseil fédéral admet jusqu'à un certain point. Les processus d'évaluation sont délicats: il importe de garantir qu'ils ne tournent pas systématiquement en défaveur de la même dimension et que les limites de capacité de la biosphère soient globalement respectées.
- «Intégrer le développement durable dans tous les domaines politiques»: le concept politique s'entend ici comme une «idée régulatrice».
- «Améliorer la coordination entre les domaines politiques et accroître la cohérence»: c'est l'un des défis centraux que pose la mise en œuvre du développement durable. C'est précisément dans cet esprit que la Stratégie 2002 pour le développement durable s'entend comme une tâche transversale, à exécuter par-delà les limites des départements et des offices.
- «Atteindre un développement durable par le partenariat»: cet objectif requiert la participation de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, mais aussi celle des acteurs du secteur privé et de la société civile.

La Stratégie 2002 pour le développement durable contient, pour concrétiser les lignes directrices précitées, un plan d'action composé de 10 domaines d'intervention et de 22 actions. Leur sélection s'est effectuée en fonction, notamment, des critères suivants (chapitre 1.4 de la Stratégie 2002 pour le développement durable): nouveauté, caractère intergénérationnel, importance et globalité. En élaborant le plan d'action, on a veillé à son équilibre général (équilibre entre les trois dimensions du développement durable, implication des politiques aussi bien intérieure qu'extérieure, priorité à l'action et à l'efficacité). La description détaillée des différentes actions, avec les indications sur les objectifs, les coûts et les responsabilités, se trouve dans la partie «technique» de la Stratégie, mise à jour chaque année.

Pour la mise en œuvre au sein de l'administration fédérale, le Comité interdépartemental Rio (Ci-Rio) avait été constitué en 1993 suite à la Conférence de Rio. Il a été remplacé en 2004 par le Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD). Une trentaine de services fédéraux participent au CIDD.⁹ Il est présidé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE). L'ARE et quatre autres offices¹⁰ forment l'organe de pilotage, appelé «bureau» du CIDD. Des collaborations et des efforts de communication communs avec les cantons, les communes, la société civile et le secteur privé devraient en outre contribuer au succès de la mise en œuvre de la Stratégie.

⁹ Voir liste complète en annexe (annexe 2).

¹⁰ Office fédéral de l'environnement (OFEV), Direction du développement et de la coopération (DDC), Office fédéral de la santé publique (OFSP), Office fédéral de l'agriculture (OFAG); ce dernier a remplacé en 2006 le Secrétariat d'État à l'économie (seco), qui s'est retiré du bureau du CIDD.

2.3 Le renouvellement de la Stratégie pour le développement durable et les interactions avec d'autres démarches en cours

2.3.1 Examen des tâches à l'aide de l'analyse du catalogue des tâches

Le Conseil fédéral a entrepris un examen systématique des tâches de la Confédération (examen des tâches). Sur la base d'un catalogue des tâches, il s'agit de déterminer les tâches auxquelles elle va complètement renoncer et celles où les activités de l'État pourront être réduites. La démarche consiste par ailleurs à examiner les possibilités de réformes et de sous-traitances ainsi que la dissociation d'activités assumées jusqu'à présent en commun par la Confédération et les cantons.

Par sa décision du 26 avril 2006, le Conseil fédéral a entamé la première étape de l'examen de ses tâches et le 5 juillet 2006, il a fixé un objectif en matière de croissance des dépenses liées aux tâches: d'ici 2015, les finances fédérales doivent évoluer au même rythme que la croissance économique (soit 3 pour cent par an en termes nominaux), afin de stabiliser la quote-part de l'État. Etant donné les besoins de financement croissants des assurances sociales, cet objectif implique des économies d'environ 8,5 milliards par rapport à la croissance tendancielle des dépenses fédérales (soit à 4,7 pour cent par an en termes nominaux). La deuxième étape consistera à évaluer systématiquement les possibilités d'abandons, de réductions et de réformes de tâches de la Confédération au moyen d'analyses du catalogue des tâches. La troisième étape servira à concrétiser les stratégies de réduction et de réforme et à les réunir dans un plan d'action, puis à en débattre avec les cantons, les partis et les partenaires sociaux. Les résultats de l'examen du catalogue des tâches seront alors intégrés dans le programme de législature 2007–2011 et coordonnés avec la nouvelle Stratégie pour le développement durable.

2.3.2 Le rapport sur le programme de législature 2007–2011

Dans son rapport sur le programme de législature, le Conseil fédéral définit les grandes lignes de son action sur quatre ans. Il existe donc une étroite corrélation entre le programme de la prochaine législature (2007–2011) et le renouvellement de la Stratégie 2002 pour le développement durable. Ces démarches couvrent toutes deux un large éventail de thèmes, mais se distinguent par leurs priorités et leur horizon temporel. La Stratégie pour le développement durable fixe des objectifs à plus long terme.

Les bases du programme de la prochaine législature sont définies dans le rapport de l'état-major de prospective de l'administration fédérale intitulé Défis 2007–2011. Ce rapport, publié en 2007, inclut notamment toutes les études prospectives déterminantes de la Confédération, en particulier les scénarios du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) relatifs à l'évolution du produit intérieur brut, les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS), les perspectives du trafic marchandises et voyageurs de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et les perspectives énergétiques de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Toutes ces informations constituent des références déterminantes pour la politique de développement durable.

La prise en compte de ces travaux garantit la coordination entre le renouvellement de la Stratégie pour le développement durable et le Rapport sur le programme de la législature 2007–2011.

3. Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie 2002 pour le développement durable

3.1 La mise en œuvre de la Stratégie

3.1.1 Aspects généraux

Dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable, le Conseil fédéral attache une grande importance au controlling de la mise en œuvre. Il demande ainsi qu'un rapport soit établi chaque année sur l'avancement de la mise en œuvre de chaque action (chapitre 4 de la Stratégie 2002 pour le développement durable).

Les services de l'administration fédérale en charge du pilotage des différentes actions sont responsables de leur mise en œuvre et du contrôle de leur efficacité. Ils livrent les informations nécessaires pour mettre à jour la partie «technique» de la Stratégie 2002 pour le développement durable.¹¹ Ces informations permettent également d'établir chaque année un bref rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie.¹² En plus de ces brefs rapports, un premier rapport intermédiaire détaillé a été soumis au Conseil fédéral à la fin de la législature 1999–2003.¹³

3.1.2 L'avancement de la mise en œuvre

L'adoption de la Stratégie 2002 pour le développement durable est encore trop récente pour que des conclusions définitives puissent être tirées sur son efficacité dans tous les domaines. Certains retards ou restrictions sont en outre apparus à cause de l'évolution importante et rapide du contexte national et international ou suite à des décisions du Conseil fédéral ou du Parlement.

Domaine d'intervention n° 1 «Politique économique et service public»

Action n° 1: OMC et développement durable

Par cette action, la Suisse s'emploie, de concert avec les autres membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à faire avancer la libéralisation et l'intégration de l'économie mondiale dans le cadre de l'OMC. Toutefois, le système économique et financier mondial ne subsistera à terme que s'il intègre aussi des aspects sociaux et écologiques; au sein de l'OMC, la Suisse s'engage dès lors tout particulièrement en faveur du développement durable. Depuis le début des négociations de Doha en novembre 2001, la Suisse défend les intérêts du développement durable, notamment dans les groupes de négociation qui traitent du lien entre OMC et conventions de protection de l'environnement, ainsi que des questions de développement. Avec l'UE et la Norvège, notre pays compte au nombre des défenseurs les plus engagés des intérêts environnementaux à l'OMC. Dans les négociations agricoles, elle a ainsi demandé l'intégration d'aspects non commerciaux en complément de la libéralisation du marché, et elle a soumis des propositions concernant le lien entre OMC et conventions de protection de l'environnement, les traités sur l'investissement et la concurrence, les questions de développement et les biens environnementaux.

Action n° 2: Priorité au service public dans le domaine des infrastructures

Dans le cadre de cette action, le Conseil fédéral a adopté, en juin 2004, le Rapport sur le service public dans le domaine des infrastructures.¹⁴ Les principes formulés dans ce rapport, appliqués

¹¹ CIDD (2006), Stratégie 2002 pour le développement durable, Partie technique: fiches d'actions (avancement de la mise en œuvre au 31 décembre 2005), Berne

¹² CIDD (2006), Stratégie 2002 pour le développement durable, Rapport sur l'état de la mise en œuvre fin 2005, Berne

¹³ Ci-Rio (2004), Activités de la Suisse en faveur du développement durable: bilan et perspectives 2004. Rapport intermédiaire sur l'avancement des travaux qui découlent de la Stratégie 2002 pour le développement durable et du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002, Berne

¹⁴ www.admin.ch/ch/f/ff/2004/4309.pdf

lors de la conception de la politique de service public dans le domaine des infrastructures, remplissent les exigences d'un cadre d'orientation cohérent et ont pour vocation de contribuer à concilier les intérêts économiques, environnementaux et sociétaux.

Domaine d'intervention n° 2 «Politique financière»

Action n° 3: Incitations fiscales à ménager les ressources

Les instruments de l'économie de marché sont des outils appropriés pour lutter contre la pollution de l'environnement, en particulier contre le réchauffement climatique, et pour atteindre les objectifs fixés par le Protocole de Kyoto. Il était prévu que le Conseil fédéral présente un rapport à ce sujet. Dans cette perspective, un premier état des lieux établi par le Conseil fédéral concernant l'introduction d'une taxe sur le CO₂ était prévu initialement pour fin 2002. La décision d'introduire une taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles n'a finalement été prise qu'en mars 2005. Il revient aux Chambres fédérales de fixer le montant de cette taxe. Par ailleurs, si le centime climatique ne prouve pas, d'ici 2007, qu'il contribue à atteindre les objectifs définis, le Conseil fédéral introduira une taxe d'incitation sur le CO₂. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé, le 9 décembre 2005, de renoncer au rapport qui était prévu sur des incitations fiscales supplémentaires visant à ménager les ressources.

Action n° 4: Introduction d'une politique intégrée des produits

Cette action pour objet d'intégrer les principes du développement durable dans tous les domaines politiques de la Confédération qui concernent des produits. Un réseau interne à la Confédération qui a pour objectif d'introduire une telle politique intégrée des produits (réseau PIP) s'est formé. Un certain nombre d'activités qu'il a proposées ont démarré. 1. Un premier inventaire PIP provisoire a été dressé et la Suisse a mis sur pied un groupe de travail international qui se consacre aux achats durables. 2. De nouveaux critères écologiques que les responsables des achats peuvent appliquer aux produits ont été élaborés et un nouveau programme de formation et de perfectionnement destiné aux responsables des achats a été lancé avec succès, après une phase d'essai. 3. La mise en place de la base de données consacrée aux inventaires écologiques est achevée.¹⁵ 4. Une plateforme commune des maîtres d'ouvrages publics de la Confédération, des cantons et des villes a été créée et institutionnalisée, afin de donner des recommandations pour la conception, la construction et la gestion durables des bâtiments et installations.¹⁶ 5. La recommandation pour la construction durable (Recommandation SIA 112/1) a été publiée par les offices fédéraux et les bureaux d'études. 6. Dans le cadre du projet «Évaluation centralisée d'écobilans», 100 exploitations agricoles établissent des écobilans pour la première fois en 2006. Les résultats de ce projet permettent aux agriculteurs d'évaluer la durabilité de leur mode d'exploitation. De plus, l'évolution écologique de l'agriculture au niveau régional et sectoriel est mise en évidence.

Domaine d'intervention n° 3 «Formation, recherche et technologie»

Action n° 5: Sensibiliser la population à la formation

Tout en respectant le principe de subsidiarité dans le domaine éducatif, le Conseil fédéral vise un meilleur ancrage du développement durable à tous les niveaux de la formation, afin de sensibiliser la population à cette thématique sur le long terme. Le Congrès national de l'éducation «Le développement durable fait école», qui s'est tenu fin 2002, représentait un jalon important pour la mise en œuvre de cette action. À la suite de ce congrès, une plateforme de coordination «Formation et développement durable» a été constituée en 2003 avec des représentants de la Conférence des directeurs de l'instruction publique et de différents offices fédéraux concernés. Un catalogue de mesures est actuellement élaboré dans ce cadre. L'engagement de la Suisse dans le cadre de la

¹⁵ www.ecoinvent.ch

¹⁶ www.eco-bau.ch, www.kbob.ch

Décennie de l'UNESCO «Formation au développement durable 2005–2014» prendra la forme d'une coordination des activités et des projets de mise en œuvre de tous les acteurs. La Commission suisse pour l'UNESCO, chargée par l'ONU de mettre en œuvre les objectifs de la Décennie, assume une fonction de relais entre l'UNESCO et la Suisse.

Action n° 6: Encourager la collaboration scientifique avec les pays en développement ou en transition

À titre de mesure de promotion du développement durable, le Conseil fédéral vise une amélioration de la collaboration scientifique avec les pays en développement ou en transition. La mise en œuvre s'appuie sur le Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 (Message FRT 2004–2007). Le renforcement des structures de recherche et des systèmes de connaissances, ainsi que la collaboration scientifique avec les pays du Sud ont été ancrés dans le Message sur le Sud adopté par le Parlement fin 2003. En octobre 2004, ce dernier a également décidé de prolonger de deux ans la coopération scientifique avec les pays de la Communauté des États Indépendants (CEI) et de l'Europe de l'Est.

Domaine d'intervention n° 4 «Cohésion sociale»

Action n° 7: Couvrir de nouveaux risques de pauvreté

En Suisse, on distingue aujourd'hui principalement deux risques de pauvreté: un faible niveau de formation ou de qualifications, d'une part, et d'autre part le fait d'avoir des enfants à charge, pour les personnes qui les élèvent seules et pour les familles nombreuses. Les femmes et les personnes de nationalité étrangère, qui cumulent souvent plusieurs risques, se trouvent donc davantage concernées par la pauvreté.

Comme la pauvreté a le plus souvent des effets négatifs sur les chances de développement, de formation et, plus tard, d'activité professionnelle des enfants, la politique familiale a un rôle déterminant à jouer dans la lutte contre la pauvreté. Différents projets en cours visent une meilleure compensation des charges familiales ainsi qu'une meilleure reconnaissance des prestations fournies par les familles. Le Parlement et, le 26 novembre 2006, le peuple ont adopté la loi fédérale sur les allocations familiales qui harmonise les réglementations cantonales et réduit les écarts actuels. Tous les salariés ayant des enfants auront droit à une allocation d'au moins 200 francs par mois (250 francs pour les enfants de 16 à 25 ans encore en formation). Les parents sans activité lucrative et à revenu modeste auront également droit aux allocations familiales. La consultation relative au projet de loi concernant l'introduction de prestations complémentaires pour familles à bas revenus a eu lieu en été 2004. Le délai accordé à la commission compétente pour élaborer un projet définitif à l'attention du Conseil national a été prolongé jusqu'à l'été 2007. Un élément de politique familiale a été introduit dans la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire; les cantons devront fixer des limites de revenus en dessous desquelles les primes pour enfants et jeunes adultes en formation seront réduites d'au moins 50 pour cent. Par ailleurs, l'imposition des familles est en révision. Si, dans une première étape, la révision atténue les désavantages des couples mariés par rapport aux couples consensuels, elle visera également, dans une seconde étape, à alléger la charge des familles avec enfants. La compensation ou l'allègement des charges familiales ne constituent toutefois qu'un volet de la lutte contre la pauvreté; celle-ci passe aussi par une meilleure intégration sur le marché du travail. Dans le cas des familles et des personnes élevant seules leurs enfants, un rôle important revient aux possibilités de concilier vie professionnelle et vie familiale (dans une perspective de développement personnel et d'égalité des chances également), notamment grâce aux systèmes de garde d'enfants. Le programme d'impulsion à la création de places d'accueil extrafamilial introduit en 2003 a été doté d'un nouveau crédit de 120 millions de francs pour les années 2007–2011, contre 200 millions de francs pour les quatre premières années.

La prévention et la réduction des risques de pauvreté liés au manque de qualifications, aux bas salaires ou au chômage demandent des mesures dans les domaines de la formation et du marché

du travail. Des interventions ciblées ont été développées, notamment pour les jeunes en transition entre scolarité, formation professionnelle et emploi; leur effet sur la réduction de la pauvreté ne peut toutefois être observable qu'à long terme.

Domaine d'intervention n° 5 «Santé»

Action n° 8: Programme national «Santé, alimentation, mouvement»

Le programme AMEPA «Interactions positives entre l'alimentation, le mouvement et la production agricole» doit réunir les conditions pour que la population ait une alimentation équilibrée, davantage d'activités physiques et une conscience plus vive des interactions positives qui existent entre alimentation, activité physique et production agricole. Son but est de sensibiliser la population pour qu'elle soit encore mieux à même de discerner comment elle peut contribuer au développement durable par ses décisions de consommation. La stratégie du programme pour les années 2005 à 2007 a été adaptée; elle sera mise en œuvre en fonction des ressources qui subsisteront après l'entrée en vigueur des programmes d'allégement budgétaire et d'abandon des tâches.

Domaine d'intervention n° 6 «Environnement et ressources naturelles»

Action n° 9: Développer la politique énergétique et climatique

En vue d'un approvisionnement plus durable en énergie, le Conseil fédéral entend accroître le rendement énergétique, réduire les émissions de CO₂ et augmenter la part des énergies renouvelables. Cette action comprend d'une part l'application rigoureuse des instruments existants (programme SuisseEnergie¹⁷, loi sur l'énergie, loi sur le CO₂), et d'autre part le développement d'une vision de politique énergétique à plus long terme (Vision 2050) conforme au modèle d'une société à 2000 watts. La loi sur le CO₂ demande que le Conseil fédéral soumette en temps voulu à l'Assemblée fédérale des propositions supplémentaires qui permettront d'atteindre les objectifs en matière de réduction des émissions de CO₂. Par sa décision du 23 mars 2005, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer un rapport à cette fin. Les travaux à la base de ce rapport, destiné à être publié en 2007, formeront le fondement de la politique climatique du Conseil fédéral à moyen et à long terme. Cette politique devra être adaptée avec soin aux progrès qui seront accomplis dans les négociations internationales sur la poursuite du régime climatique après 2012.

Sans le programme fédéral SuisseEnergie et son prédécesseur Energie2000, la consommation d'énergie fossile (combustibles et carburants) serait de 7,6 pour cent supérieure à son niveau actuel, les émissions de CO₂ de 2,8 millions de tonnes et la consommation totale d'électricité en Suisse d'environ 4,7 pour cent. Pourtant, les mesures facultatives prises à ce jour ne permettront probablement pas d'atteindre les objectifs de SuisseEnergie, si bien qu'un engagement supplémentaire s'avère indispensable (taxe sur le CO₂, voir aussi l'action n° 3). La Vision 2050 sera élaborée en 2007 sur la base des perspectives énergétiques à l'horizon 2035.

Action n° 10: Promotion de véhicules propres

Le but de cette action est de réaliser des travaux qui permettent d'obtenir un parc de véhicules dotés de moteurs particulièrement propres, peu bruyants et à faible consommation, ainsi que de pneus qui atténuent le bruit. Le Conseil fédéral a décidé, le 23 novembre 2005, d'abandonner l'idée d'une incitation fiscale écologique passant par un impôt sur les véhicules différencié selon leur rendement. Dans l'initiative qu'il a déposée (05.309: Différenciation de l'impôt sur les véhicules à moteur au niveau fédéral), le canton de Berne demande à son tour un échelonnement de la taxe automobile selon des critères écologiques. Un tel échelonnement présuppose nécessairement l'élaboration d'un système d'évaluation complexe qui permette aux différents acteurs l'achat ou la promotion de véhicules qui ont un rendement énergétique favorable et des émissions faibles. Dans

¹⁷ www.bfe.admin.ch/energie/00458/index.html?lang=fr

ce contexte, il faut rappeler les activités déployées dans le cadre du Plan d'action contre les poussières fines.

Action n° 11: Stratégie incitative en faveur de la nature et du paysage

En révisant la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), le Conseil fédéral entend adopter une stratégie incitative qui intensifie la promotion des parcs naturels et paysagers en Suisse, de façon à engendrer simultanément des plus-values pour les trois dimensions du développement durable. Le 23 février 2005, le Conseil fédéral a approuvé le message, tout en excluant toute aide financière de la Confédération. Toutefois, le 6 octobre 2006, les Chambres fédérales ont souscrit à la fois à la révision de la loi et à la participation financière de la Confédération. L'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance est prévue pour 2007.

Action n° 12: Renforcement du système international de protection de l'environnement

Pour atteindre un équilibre entre les dimensions du développement durable dans le système institutionnel international, il faut non seulement mettre en œuvre efficacement les réglementations internationales existantes dans le domaine de l'environnement, mais encore les perfectionner, les approfondir, mieux mettre en réseau les processus en cours, afin de surmonter la fragmentation des démarches de protection de l'environnement au niveau mondial. En adoptant la résolution sur la gouvernance environnementale internationale (International Environmental Governance) lors du Forum mondial des ministres de l'environnement (FMME) en 2002, les ministres de l'environnement ont posé un jalon important sur la voie du renforcement du système international de protection de l'environnement. Cette décision a été confirmée la même année lors du Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable. La Suisse continuera de se prononcer en faveur d'une participation universelle au Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), puisqu'une telle adhésion contribuerait notablement à renforcer le système international de protection de l'environnement. Le renforcement de l'assise financière du PNUE représente un élément supplémentaire pour la mise en œuvre de la résolution sur la gouvernance environnementale internationale. La Suisse s'est par ailleurs investie pour que l'on continue à étudier les modalités de renforcement du système mondial de protection de l'environnement, notamment en créant une organisation des Nations Unies pour l'environnement.

Domaine d'intervention n° 7 «Développement territorial et urbanisation»

Action n° 13: Programme d'actions «Aménagement durable du territoire»

Ce programme d'actions est l'instrument choisi par le Conseil fédéral pour lutter contre les déficits de l'aménagement du territoire en Suisse. Ce programme doit intégrer les trois dimensions du développement durable. Se fondant sur le principe de la densification urbaine, il influencera favorablement les trois domaines clés du développement durable: une urbanisation qui réduit les coûts d'infrastructure, une meilleure qualité de l'habitat et une utilisation plus mesurée du sol. Publié en mars 2005, le Rapport 2005 sur le développement territorial présente différentes pistes pour mener à bien un développement territorial durable, en s'appuyant sur l'évaluation des actions et évolutions antérieures. Depuis 2006, un «Projet de territoire suisse» est en train d'être développé de concert avec les cantons, les villes et les communes. Enfin, le droit et les instruments de l'aménagement du territoire (en particulier les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation communaux) font eux aussi l'objet d'adaptations.

Action n° 14: Nouvelle stratégie pour la politique régionale

Sur fond de mutations structurelles de l'économie et d'internationalisation, mais aussi de réformes politiques comme celle de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons, il est prévu de renouveler les instruments de la politique régionale en y intégrant les principes du développement durable. En novembre 2005, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant la loi fédérale sur la nouvelle politique régionale où est explicitement ancré le principe du développement durable. Un premier programme pluriannuel a été élaboré avec les can-

tons en 2006, parallèlement aux débats parlementaires, pour concrétiser le principe de développement durable. L'entrée en vigueur de la loi est prévue pour 2008.

Domaine d'intervention n° 8 «Mobilité»

Action n° 15: Conception directrice de la mobilité durable

En créant une conception directrice de la mobilité durable, le Conseil fédéral se propose de créer un instrument de gestion et de coordination pour la politique de la mobilité qui tienne compte équitablement des trois dimensions du développement durable. Les travaux préliminaires ont montré que la mise en œuvre de la conception directrice a davantage de chances de réussir si les responsables qui devront la mettre en œuvre sont associés aux réflexions de fond dès un stade précoce. En l'occurrence, cette approche a eu pour effet que les travaux ont d'emblée pris une orientation davantage tournée vers la mise en œuvre: l'aspect développement durable est désormais intégré systématiquement aux deux grands dossiers relatifs aux transports que sont le «Plan sectoriel des transports»¹⁸ et le «Fonds d'infrastructure».¹⁹

Action n° 16: Renforcement des transports publics

Cette action prévoit de renforcer les transports publics par la modernisation et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire et par la création de structures institutionnelles appropriées. La modernisation et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire progressent. Les projets prévus dans le cadre de la 1^{ère} étape de Rail 2000 ont été mis en service pour 2005 comme prévu. Selon toute probabilité, les projets de la première tranche des chantiers des NLFA seront réalisés en 2007 (Lötschberg), en 2015 ou 2016 (Saint-Gothard) et en 2017 (Ceneri). Le projet sur le développement futur de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) est prévu pour 2007. Le Parlement n'a pas adopté le message du Conseil fédéral sur la Réforme des chemins de fer 2 du 23 février 2005. Il a renvoyé cet objet au Conseil fédéral en décembre 2005. Les diverses questions techniques seront réparties en plusieurs objets échelonnés dans le temps et soumises au Parlement dans des messages distincts (probablement dès 2007).

Action n° 17: Nouvelle politique de sécurité routière

L'objectif de ce programme d'action est d'accroître notablement la sécurité de la circulation routière, d'intensifier et de coordonner les efforts ponctuels consentis à ce jour et de contribuer ainsi à rendre le trafic routier plus durable. La phase participative relative à la formulation de la politique de sécurité routière est close. Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport final le 23 novembre 2005. Des variantes sont élaborées pour la mise en œuvre.

Domaine d'intervention n° 9 «Coopération au développement et promotion de la paix»

Action n° 18: Participation à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique multilatérale de développement durable

Par cette action, le Conseil fédéral veut développer les instruments de politique multilatérale et mieux les ancrer dans la politique extérieure, afin de mieux défendre les intérêts du développement durable au niveau global et de participer activement à la mise en œuvre de solutions innovatrices. La Suisse s'engage en faveur du renforcement du développement durable dans différents organes multilatéraux. Au niveau supérieur de l'ONU, elle a exercé une influence active lors de la redéfinition des modalités de travail de la Commission du développement durable des Nations Unies. Dans le domaine social, elle a mis l'accent sur une conception plus sociale de la mondialisation et sur la lutte contre la pauvreté dans l'action de l'Organisation internationale du travail (OIT), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Organisation mondiale de

¹⁸ www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00240/01406/index.html?lang=fr

¹⁹ www.are.admin.ch/themen/verkehr/00250/00460/index.html?lang=fr

la santé (OMS). Dans le domaine environnemental, la Suisse s'est engagée en particulier en faveur d'un renforcement de la gouvernance environnementale internationale (voir aussi l'action n° 12). Dans le domaine économique, la Suisse est intervenue auprès de l'OMC afin de renforcer le potentiel commercial des pays en développement et a soutenu différentes initiatives internationales sur le thème de la responsabilité d'entreprise (voir aussi l'action n° 1).

Action n° 19: Nouvelles formes de financement du développement

Les besoins de financement du développement, invoqués de diverses parts dans le contexte international, vont croissant. En même temps, l'aide publique au développement est soumise à des restrictions financières. Par conséquent, de nouvelles formes de financement du développement sont actuellement à l'étude, telles que la mobilisation accrue de fonds privés. La Suisse a joué un rôle actif dans les travaux du Comité d'aide au développement de l'OCDE pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Elle participe à la coordination des donateurs dans différents pays prioritaires. Elle s'emploie à mobiliser des fonds privés en mettant l'accent sur les infrastructures dans le domaine de l'eau. L'année 2005 était celle du bilan intermédiaire international sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), dressé en septembre à New York dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU. La Suisse a publié un rapport intermédiaire sur sa contribution aux OMD. Le Conseil fédéral étudiera comment la Suisse peut augmenter son aide au développement dès 2009. Il doit également prendre des décisions concernant le financement du désendettement multilatéral.

Action n° 20: Promotion civile de la paix, prévention des conflits et reconstruction

La paix et la sécurité sont des conditions essentielles pour un développement durable. Le Conseil fédéral veut donc oeuvrer, au niveau mondial et régional, en faveur de conditions qui permettent une résolution non violente des conflits. Il a reconnu depuis longtemps l'importance de la promotion civile de la paix et s'est promis, en établissant ses priorités à moyen terme, de développer ses activités dans ce domaine et de les coordonner encore mieux. Le Parlement a approuvé la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme et le crédit cadre pour des mesures de gestion civile des conflits. La nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004.

Domaine d'intervention n° 10 «Méthodes et instruments»

Action n° 21: Suivi du développement durable

Il faut des instruments de mesure adéquats pour vérifier si le mandat constitutionnel du développement durable est rempli. La plate-forme en ligne MONET (Monitoring du développement durable) créée à cet effet est en service depuis novembre 2003.²⁰ 120 indicateurs sont disponibles dans une base de données. Ces indicateurs sont mis à jour périodiquement et le site est complété régulièrement par des produits destinés à un large public (p. ex. indicateurs clés). Le financement de l'exploitation est assuré, sur la base d'une solution minimale.

Action n° 22: Évaluation de la durabilité (EDD)

L'un des moyens prévus pour mieux intégrer le critère de la durabilité dans les politiques fédérales est la création d'un instrument d'évaluation des politiques sous l'angle du développement durable. Cet instrument a vu le jour en 2004, sous la forme d'une conception générale de l'évaluation de la durabilité (EDD).²¹ Le but premier et la caractéristique principale de cette méthode sont une plus grande transparence, au moyen de l'évaluation réaliste des effets escomptés d'un projet politique sur les trois dimensions du développement durable. Il s'agit en outre de présenter des variantes et de développer des propositions d'amélioration et d'optimisation. Cette méthode a été testée avec

²⁰ www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/nachhaltige_entwicklung/uebersicht.html

²¹ Office fédéral du développement territorial (2004), Évaluation de la durabilité – Conception générale et bases méthodologiques, Berne

succès dans des études de cas concrètes, choisies dans différents secteurs (Plan sectoriel des transports, partie Programme,²² Rapport agricole 2006,²³ Politique agricole 2011,²⁴ production d'éthanol comme biocarburant, procédures d'approche à l'aéroport de Zurich). Les interfaces et les synergies avec des instruments d'évaluation existants (analyse d'impact de la réglementation AIR,²⁵ planification des transports) ont également été analysées. Une première évaluation globale de cette méthode a confirmé son adéquation de principe. Une EDD peut s'intégrer dans le processus d'élaboration d'un projet complexe et contribuer à son amélioration. Elle permet en particulier de mieux prendre en compte les trois dimensions du développement durable, de mettre en évidence des contradictions et des lacunes, puis de les éliminer. La conception générale de l'EDD en fait un instrument flexible, utilisable conformément au contexte, au niveau d'approfondissement et à la nature du projet.

La vue d'ensemble de l'avancement de la mise en œuvre montre un bilan mitigé. Plusieurs objectifs sectoriels ont déjà pu être atteints, ou leur concrétisation est en vue. Pour certaines actions, les débats et les processus de formation de l'opinion sont encore en cours; il n'est pas encore possible de déterminer quand et dans quelle mesure les objectifs fixés pourront être atteints. Pour d'autres actions, les programmes d'allégement budgétaire en cours ont entraîné ou laissent prévoir des restrictions financières. Le Conseil fédéral a par ailleurs décidé de supprimer partiellement ou complètement certaines actions. Dans quelques cas enfin, les objectifs principaux ou sectoriels ont été adaptés à la nouvelle situation. Le tableau n° 1 présente un résumé synoptique de ce qui précède.

Tableau n° 1:

Avancement de la mise en œuvre des différentes actions de la Stratégie 2002 pour le développement durable

Action	Avancement de la mise en œuvre	Obstacles à l'exécution	Coûts, financement	Objectifs atteints
1. OMC et développement durable	+	–	=	+/-
2. Priorité au service public dans le domaine des infrastructures	✓	+	=	+
3. Incitations fiscales à ménager les ressources	–	?	?	?
4. Introduction d'une politique intégrée des produits	+	+	=	+/-
5. Sensibiliser la population à la formation	+	–	=	+/-
6. Encourager la collaboration scientifique avec les pays en développement ou en transition	+	–	=	+/-
7. Couvrir de nouveaux risques de pauvreté	+	–	=	+/-
8. Programme national «Santé, alimentation, mouvement»	+	– –	–	+/-
9. Développer la politique énergétique et climatique	+	–	=	+/-
10. Promotion de véhicules propres	–	?	?	?

²² Office fédéral du développement territorial (2006), Evaluation de la durabilité du Plan sectoriel des transports, partie Programme, Berne

²³ www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00103/index.html?lang=fr – Dossier de presse Rapport agricole 2005

²⁴ Message sur le développement de la politique agricole (Politique agricole 2011)

www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/index.html?lang=fr

²⁵ www.seco.admin.ch/themen/zahlen/strukturanalysen/regulierung/index.html?lang=fr

Action	Avancement de la mise en œuvre	Obstacles à l'exécution	Coûts, financement	Objectifs atteints
11. Stratégie incitative en faveur de la nature et du paysage	√	–	–	+
12. Renforcement du système international de protection de l'environnement	+	–	–	+/-
13. Programme d'actions «Aménagement durable du territoire»	+	–	=	+/-
14. Nouvelle stratégie pour la politique régionale	+	–	=	+/-
15. Conception directrice de la mobilité durable	+	–	=	+/-
16. Renforcement des transports publics	+	–	=	+/-
17. Nouvelle politique de sécurité routière	+	–	–	+/-
18. Participation à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique multilatérale de développement durable	+	–	=	+/-
19. Nouvelles formes de financement du développement	+	–	–	+/-
20. Promotion civile de la paix, prévention des conflits et reconstruction	+	+	=	+/-
21. Suivi du développement durable	√	+	=	+
22. Evaluation de la durabilité (EDD)	+	–	=	+
Légende: Mise en œuvre: √ (terminée), + (conforme au programme), – (n'a pas encore commencé) Obstacles à l'exécution: + (aucun), – (peu importants), – – (importants) Coûts, financement: = (comme prévus), – (surcoût ou réduction des ressources financières) Objectifs atteints: + (oui), +/- (en partie), – (non) ?: Évaluation impossible actuellement				

3.2 Les autres activités qui contribuent à la mise en œuvre de la Stratégie pour le développement durable

3.2.1 Les activités de la Confédération

Parallèlement aux actions de la Stratégie 2002 pour le développement durable ou de la stratégie précédente de 1997, les services de la Confédération mènent aussi d'autres politiques, programmes et actions qui contribuent de manière significative à promouvoir le développement durable (tableau n° 2).

Comme aucun contrôle d'efficacité institutionnalisé des objectifs n'est prévu, il est en général difficile de formuler des conclusions quant à leur effet sur le développement durable. Mais quand il est possible de se prononcer, l'effet est le plus souvent positif: signalons dans ce contexte les progrès dans le domaine de la politique agricole, où les travaux accomplis dans le cadre de la stratégie précédente ont pu se poursuivre. Mentionnons en particulier l'évaluation de la durabilité de la politique agricole 2011 et l'élaboration d'une vue d'ensemble de l'évolution des indicateurs de la durabilité depuis le début des années 90 dans le Rapport agricole 2005, qui ont permis d'obtenir de précieuses informations pour la future politique agricole.

Tableau n° 2:

Les activités tierces qui contribuent au développement durable

Activité (unité responsable)	Contribution au développement durable	Avance- ment	Début, fin	Objectifs atteints
Logement et durabilité (OFL)	Site Internet avec informations, exemples de projets, publications et instruments de travail actuels sur le thème «Logement et durabilité».	+	Depuis 2003	+
Politique agricole 2011 (OFAG)	Amélioration de la compétitivité de l'agriculture et des branches en amont et en aval. Encouragement du développement écologique de l'agriculture. Adaptations socialement acceptables pour les personnes concernées et charge moindre pour les consommateurs et les contribuables.	+	2005 à 2011	+/-
Gestion globale des eaux (OFEV)	Promotion à long terme d'une politique des eaux qui concilie protection et exploitation (gestion des eaux).	+	2007 à 2015	?
Programme d'action environnement et santé (PAES) (OFSP)	Expériences en gestion et organisation de programmes visant à modifier les comportements en faveur de la promotion de la santé et du développement durable.	+	2001 à 2007	+
Projet EDUCATION (Bureau de la consommation)	Consommation durable, ou plus précisément le développement durable comme thème dans le domaine de la formation des consommateurs.	+	2006 à 2008	?
Centre de services du DETEC pour une mobilité innovatrice et durable (ARE)	Soutien destiné à des projets de mobilité prometteurs pour des systèmes de transport respectueux de l'environnement et ménageant l'énergie et l'espace.	+	2006 à 2008 (essai pilote)	?
RUMBA: Gestion des ressources et management environ- nemental de l'adminis- tration fédérale (Conférence des secrétaires généraux)	Réduction de la consommation et du coût des ressources dans l'administra- tion fédérale.	+	Depuis 2001	+
Légende: Mise en œuvre: √ (terminée), + (conforme au programme) Objectifs atteints: + (oui), +/- (en partie), - (non), ? (évaluation impossible actuellement)				

3.2.2 Activités des cantons et des communes

Les principes de la Stratégie 2002 ne peuvent être mis en œuvre qu'en associant tous les acteurs concernés. Pour ce faire, la ligne directrice «Atteindre un développement durable par le partenariat» (chapitre 2.6 de la Stratégie) stipule notamment qu'une collaboration avec les cantons, les villes et les communes est indispensable. La Confédération s'est donc attachée à activer ses relations et à inciter ces partenaires à mettre en œuvre le développement durable au niveau local. Elle encourage la mise sur pied de démarches dans le plus grand nombre de cantons, régions et communes, tout en œuvrant à garantir leur qualité et leur pérennité. Il s'agit également d'intégrer le développement durable dans toutes les politiques et activités publiques aux niveaux cantonal et communal, comme au niveau fédéral. Bien que la Stratégie 2002 ne mentionne pas explicitement l'incitation aux Agendas 21 locaux et qu'elle ne constitue pas une base légale contraignante, elle sert néanmoins de document de référence pour l'action locale, que ce soit pour la définition de la notion de développement durable ou pour les thèmes traités.

Situation dans les cantons et dans les communes

Depuis l'apparition de la première démarche de développement durable de type Agenda 21 local en Suisse, en 1997, ces processus se sont multipliés dans les cantons et les communes.

Vingt-trois cantons sur vingt-six manifestent une volonté politique officielle d'engagement pour un développement durable, la réalisation de cette volonté prenant toutefois des formes diverses. En particulier, quatorze cantons sont engagés dans une démarche officielle de développement durable.²⁶ L'état d'avancement et de concrétisation est toutefois varié, allant de véritables stratégies à des déclarations d'intention, en passant par des programmes d'actions. On trouve aussi différentes situations d'ancrage institutionnel: loi ou arrêtés spécifiques, inscriptions dans les programmes de législatures, décisions de l'exécutif ou du législatif. Concernant l'organisation de la démarche, un canton, Bâle-Campagne, s'est inspiré de celle de la Stratégie fédérale. En plus de mesures concernant spécifiquement leur administration, certains cantons ont mis sur pied une plate-forme spécifique à l'intention des communes, jouant ainsi leur rôle de relais dans ce domaine. Par ailleurs, neuf cantons sans démarche globale officielle ont choisi d'exprimer leur volonté politique de prise en compte du développement durable en choisissant d'en intégrer les principes dans des politiques sectorielles (santé, aménagement du territoire, plan directeur des forêts, etc.). Une dizaine de cantons ont inscrit explicitement le développement durable dans leur Constitution.

Du côté des communes, on en compte quelque 150 qui se sont engagées dans une démarche de développement durable. Même si elles ne représentent que 4 pour cent du nombre total de communes, ce sont tout de même près de 30 pour cent de la population de la Suisse qui vit dans une commune avec démarche. Force est de constater que le phénomène est surtout urbain, puisque les deux tiers des démarches concernent des villes ou des agglomérations. Dans l'espace rural, des processus régionaux regroupant plusieurs communes commencent à apparaître. Les thèmes les plus souvent traités dans le cadre de ces démarches recoupent en partie ceux qui figurent dans la Stratégie 2002, comme par exemple l'aménagement du territoire, la mobilité ou l'éducation.²⁷ Une banque de données des processus cantonaux et communaux est à la disposition du public.²⁸

²⁶ Office fédéral du développement territorial (2004), État des lieux des démarches de développement durable dans les cantons 2003–2004, Berne
CCIEG (2005), Übersicht über die Umsetzung des Postulats «Nachhaltige Entwicklung» in anderen Kantonen und beim Bund, Berne

²⁷ Office fédéral du développement territorial (2003), État des lieux des démarches de développement durable dans les communes, Berne

²⁸ www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/agenda21/index.html?lang=fr

En comparaison avec des pays européens,²⁹ on constate que les pays avec une législation contraignante ou une politique volontariste en la matière ont une proportion élevée de communes avec Agenda 21 (85–95 pour cent, contre 4 pour cent en Suisse).

Le Forum du développement durable

Pour la promotion du développement durable auprès des acteurs cantonaux et communaux, le «Forum du développement durable (Forum)»,³⁰ créé en 2001 par l'Office fédéral du développement territorial (ARE), la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et l'Union des Villes Suisses (UVS), joue un rôle central de plate-forme d'information et d'échanges. Les différents acteurs institutionnels se réunissent deux fois par an pour débattre de thèmes comme santé et développement durable, évaluation selon le développement durable ou achats publics durables, thématiques par ailleurs traitées dans la Stratégie 2002.

Dans ce cadre, différentes activités ont également été mises sur pied, selon une démarche participative qui associe les cantons et les villes, en particulier dans le domaine du monitoring et de l'évaluation: ainsi, à l'instar de la Confédération et du système MONET, deux systèmes d'indicateurs de développement durable sont disponibles depuis fin 2005, l'un pour les cantons et l'autre pour les villes. Spécifiquement adaptés à leurs besoins, ils ont été mis sur pied au sein du Cercle indicateurs, groupe de travail coordonné par l'ARE. À l'aide de trente indicateurs, les huit cantons et 14 villes membres peuvent ainsi établir leur état de durabilité et, par un monitoring, suivre leur évolution par rapport au développement durable.³¹

Comme au niveau fédéral (action 22 de la Stratégie 2002), les cantons et les villes se préoccupent également de savoir si leurs projets, activités, programmes vont dans le sens du respect des trois piliers du développement durable. Des instruments d'évaluation de la durabilité³² sont ainsi mis en place, leur utilisation systématique étant dans certains cas ancrée au plus haut niveau politique. Un groupe de travail est chargé d'établir des recommandations pour faciliter le recours à de tels outils, qui permettent de passer au crible du développement durable les projets des collectivités publiques.

Des critères de qualité pour le développement durable des collectivités publiques ont été définis au sein d'un groupe de travail issu du Forum.³³ Ils peuvent être appliqués à des processus en cours ou à de nouvelles démarches.

Une centaine de projets initiés par des collectivités publiques ou par des associations ont bénéficié depuis 2001 d'un soutien de la Confédération dans le cadre du Programme d'encouragement pour le développement durable de l'ARE.³⁴

Le Forum a fait ses preuves et joue son rôle pour mettre en réseau les acteurs des différents niveaux institutionnels. Le maintien du Forum est donc fortement souhaité. Les bénéfices pour les membres sont particulièrement importants lors des groupes de travail spécifiques. Les cantons disposent d'un représentant officiel, tandis que les villes mériteraient d'être mieux représentées, officiellement, par des personnes provenant de l'administration ou du monde politique.

²⁹ Office fédéral du développement territorial (2005), Promotion nationale des Agendas 21 locaux en Europe, Berne

³⁰ www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00530/index.html?lang=fr

³¹ Cercle Indicateurs (2005), Indicateurs centraux pour le développement durable des villes et cantons. Rapport du Cercle Indicateurs, Berne
www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00268/00552/index.html?lang=fr

³² Office fédéral du développement territorial (2004), Guide des outils d'évaluation de projets selon le développement durable, Berne

³³ Office fédéral du développement territorial (2005), Critères de qualité pour une démarche de développement durable, Aide à l'orientation pour les acteurs du développement durable dans les collectivités publiques, Berne

³⁴ Office fédéral du développement territorial (2006), Programme d'encouragement pour le développement durable, État des lieux 2001–2005, Berne

3.2.3 Les activités du secteur privé

L'économie privée est non seulement le moteur de nombreux processus importants pour le développement durable, comme ceux de la mondialisation et de la croissance économique, mais elle joue aussi un rôle déterminant dans la résolution des problèmes. Dans notre économie mondialisée, les entreprises sont en effet de plus en plus souvent mises sous pression pour qu'elles rendent des comptes sur les effets de leurs activités dans les domaines de la société, de l'environnement et de l'économie.

De nombreuses entreprises suisses s'engagent en faveur de produits et de méthodes de production durables: c'est ainsi que les plus grands distributeurs sont aussi les plus grands promoteurs de la vente de produits labellisés. Le management environnemental selon ISO 14001 (certification de systèmes de management environnemental) est très répandu en Suisse. Fin 2005, il y avait en Suisse près de 1600 entreprises certifiées, et environ 89 000 dans le monde. Par rapport à des pays de taille analogue, la Suisse présente ainsi un nombre de certifications supérieur à la moyenne. Plusieurs entreprises suisses, en particulier du secteur textile, s'engagent par ailleurs à pratiquer une gestion sociale conforme au standard international SA 8000 (Standard for Social Accountability). La plupart des grandes entreprises suisses participent au Pacte Mondial, la plate-forme de l'ONU visant à promouvoir l'action responsable des entreprises au plan social et environnemental. Des entreprises suisses s'engagent par ailleurs dans des initiatives plus sectorielles, comme le code de conduite «Clean Clothes Campaign (CCC)» pour la production textile, la «Business Social Compliance Initiative (BSCI)», qui concerne en premier lieu le commerce de détail, ou l'initiative «Responsible Care» de l'industrie chimique. L'établissement de rapports sur la durabilité est largement répandue dans les entreprises suisses: la plupart des grandes, ainsi que de nombreuses petites et moyennes entreprises utilisent maintenant ce moyen de communication.

Le motif décisif pour l'engagement des entreprises est l'existence d'un système de régulation économique qui favorise une action responsable au plan social et environnemental. La promotion de pratiques durables dans le secteur quantitativement déterminant des petites et des moyennes entreprises constitue un important défi, puisqu'elles sont moins exposées aux risques dits de réputation que les acteurs globaux.

3.3 Évaluation de la Stratégie 2002 pour le développement durable³⁵

Pour évaluer l'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie pour le développement durable dans son ensemble, les mesures de contrôle internes ont été complétées par une évaluation externe. Les regards croisés interne et externe ont permis de générer une vision globale de l'avancement des travaux et par conséquent une base solide pour renouveler la Stratégie.

3.3.1 Définition des tâches et des objectifs

L'évaluation externe consistait à examiner les activités déployées par la Confédération dans le cadre de la Stratégie 2002 pour le développement durable et de renseigner sur les autres activités déclenchées par la Stratégie au niveau de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que sur leur mise en œuvre et leurs effets dans les dix domaines d'intervention et les 22 actions. Des propositions d'optimisation pour les activités prioritaires de la Confédération pourront être formulées sur cette base.

³⁵ Le chapitre 3.3 a été rédigé par le Groupe de travail Interface/evaluanda et correspond à la version abrégée de: Arbeitsgemeinschaft Interface/evaluanda (2006), Evaluation der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, Lucerne et Genève

Les questions au centre de l'analyse sont:

1. Comment la notion de développement durable est-elle perçue dans l'administration fédérale et dans les autres milieux concernés (cantons, communes, autres collectivités)? Quelles sont les actions entreprises pour mettre en œuvre le développement durable? Comment ces actions ont-elles été mises en œuvre?
2. Comment les 22 actions de la Stratégie 2002 pour le développement durable ont-elles été mises en œuvre? Que peut-on en déduire?
3. Quelles conclusions à l'intention la Stratégie 2007 pour le développement durable peut-on tirer de toutes ces mesures?

L'étude a été effectuée selon une approche qui s'inspire de l'analyse politique, avec des méthodes qualitatives et quantitatives. Des interviews qualitatives guidées par des directives, menées d'une part avec des personnes participant à la mise en œuvre, d'autre part avec des tiers tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale, ont permis de réunir des informations de fond importantes sur la perception et la mise en œuvre de la notion de développement durable, de la Stratégie et des actions, ainsi que sur les difficultés et les éventuels obstacles. Cette enquête orale a été complétée par un questionnaire écrit adressé à une partie des mêmes personnes sondées. Enfin, des documents de référence relatifs à la Stratégie ont été dépouillés.

3.3.2 La conception de la Stratégie 2002 pour le développement durable

La conception de la Stratégie 2002 pour le développement durable comprend d'une part les lignes directrices qui contiennent les principes généraux de la Stratégie, sous la forme d'objectifs stratégiques, d'autre part leur concrétisation en termes de contenu et d'organisation.

Évaluation des lignes directrices

Les acteurs internes et externes à la Confédération qui ont été interrogés évaluent très positivement les lignes directrices de la Stratégie 2002 pour le développement durable et les acceptent très bien. Ainsi, les lignes directrices nos 1 (Se responsabiliser face à l'avenir), 2 (Chercher l'équilibre entre environnement, économie et société) et 5 (Améliorer la coordination entre les domaines politiques et accroître la cohérence) sont pratiquement incontestées. Quelques sondés estiment la ligne directrice n° 3 (Reconnaître les spécificités des dimensions du développement durable) plutôt inappropriée et les lignes directrices nos 4 (Intégrer le développement durable dans tous les domaines politiques) et 6 (Atteindre un développement durable par le partenariat) inappropriées.

Les aspects critiqués dans les lignes directrices concernent surtout leur faible degré de concrétisation (p. ex. au moyen d'objectifs stratégiques, d'objectifs minimaux et maximaux qui faciliteraient les évaluations dans le cadre de la mise en œuvre concrète), une discussion insuffisante des conflits d'objectifs (p. ex. gestion des coûts induits en période d'austérité budgétaire, dimension politique des pesées d'intérêts), une mise en œuvre trop peu rigoureuse dans un cas concret (p. ex. prépondérance d'une dimension du développement durable, souvent l'économie, par rapport aux deux autres) et une prise en compte insuffisante du caractère inhérent à certains processus (processus politiques pour atteindre les objectifs visés).

Dans l'ensemble, ce sont moins les lignes directrices elles-mêmes qui donnent lieu à des remarques critiques que leur concrétisation insuffisante et par conséquent leur mise en œuvre peu rigoureuse. Leur formulation relativement ouverte, peu contraignante et dépourvue d'objectifs stratégiques concrets laisse une grande marge d'interprétation. Par conséquent, les conflits d'objectifs n'apparaissent souvent qu'à la mise en œuvre effective; ils sont alors «délégués» aux acteurs chargés de la mise en œuvre au lieu d'être résolus au cours d'un processus politique transparent.

Évaluation de la conception de la Stratégie

La concrétisation des lignes directrices en termes de contenu et d'organisation constitue la deuxième dimension conceptuelle de la Stratégie 2002 pour le développement durable. L'acceptation de ces éléments de la Stratégie par les personnes interrogées est relativement bonne, moins bonne toutefois que celle des lignes directrices. Près de deux tiers des sondés les jugent dans l'ensemble très ou plutôt adéquats. On constate cependant de grandes différences au niveau de l'évaluation des différents aspects.

L'évaluation est en majorité positive pour l'organisation mise en place dans le cadre de la Stratégie (CIDD, bureau du CIDD, Forum du développement durable), pour la répartition des tâches entre les acteurs, pour le controlling et pour les critères de sélection des actions. Leur mise en œuvre systématique est toutefois mise en doute.

Les personnes interrogées se montrent en majorité critiques quant à la concordance des objectifs de la Stratégie et des offices, quant aux ressources prévues en personnel et quant au mode de financement (absence de moyens supplémentaires). Les conflits d'objectifs, insuffisamment traités au niveau conceptuel de la Stratégie, sont maintes fois cités en rapport avec le financement. Les sondés estiment également incomplète la mise en œuvre des lignes directrices dans les domaines d'intervention et insuffisante l'orientation des 22 actions vers le développement durable, parce qu'elles ne couvrent pas tous les domaines de façon homogène (exemples: absence des thèmes de la politique financière et de l'agriculture, importants pour le développement durable; prise en compte insuffisante des questions sociales). La Stratégie 2002 pour le développement durable est souvent perçue non pas comme un programme cohérent, mais plutôt comme la «somme de fragments».

On constate, dans l'ensemble, une disparité particulièrement importante en ce qui concerne l'évaluation de l'aspect conception de la Stratégie 2002 pour le développement durable. Alors que les principes administratifs et relatifs au contenu s'en tirent plutôt bien, les aspects concrétisation et mise en œuvre de la conception sont critiqués. Pour les sondés, le principal point faible de la conception est clairement le caractère non contraignant de la Stratégie pour les acteurs chargés de la mettre en œuvre. Eux aussi estiment que les conflits d'objectifs au niveau conceptuel constituent un aspect important.

3.3.3 La mise en œuvre de la Stratégie dans le cadre du CIDD

L'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie dans le cadre du CIDD donne des résultats mitigés. Un tiers des personnes interrogées la juge plutôt réussie, près de deux tiers plutôt pas réussie. La fonction de pilotage de l'ARE est très bien perçue: elle garantit la continuité dans le processus et permet d'attirer l'attention du public sur le développement durable. Le travail du bureau du CIDD est en grande majorité jugé approprié, la fréquence des séances du CIDD (plénium) conforme aux nécessités de la mise en œuvre de la Stratégie et la collaboration avec les acteurs externes à la Confédération (cantons, communes, privés) bonne. La majorité des sondés considère que les ressources financières sont utilisées de manière efficace.

La majorité des personnes interrogées a en revanche une opinion critique sur la collaboration dans le cadre du plénium du CIDD, sur les activités de mise en œuvre des offices et sur l'adéquation de la fonction des personnes déléguées au CIDD. Elles estiment problématique notamment le retrait du SECO du bureau du CIDD, qui a eu lieu en 2005. Elles ont en outre constaté généralement une perte de légitimité du CIDD, parce que ce ne sont plus les directions qui représentent leurs unités administratives au CIDD, comme c'était le cas au Ci-Rio. Elles estiment que l'importance du CIDD et les ressources affectées à la mise en œuvre sont nettement insuffisantes pour les tâches à accom-

plir. Le manque de ressources financières et de personnel est notamment contraire aux objectifs de la Stratégie, parce qu'il affaiblit la collaboration entre les offices (concentration sur les «tâches essentielles»).

L'organisation du CIDD est appréciée dans l'ensemble. Le travail fourni dans ce cadre est manifestement bon. Environ deux tiers des acteurs internes à l'administration interrogés pensent néanmoins que le déroulement de la mise en œuvre n'est pas optimal. Ils voient les principaux points faibles dans le poids insuffisant du CIDD et dans des ressources de mise en œuvre inappropriées aux tâches. En substance, la mise en œuvre souffre donc d'une faiblesse structurelle.

Le Forum du développement durable organisé par l'ARE constitue un autre volet de la mise en œuvre de la Stratégie. Cette plate-forme d'échange destinée à intégrer les cantons, les communes et les villes est bien accueillie. D'après les personnes interrogées, la participation facultative entraîne l'engagement de personnes réellement intéressées. La portée de cet organisme est toutefois limitée, faute de ressources financières et de compétence. Ses projets concrets sont les résultats les plus utiles du point de vue des sondés.

3.3.4 Les effets de la Stratégie

Il convient de distinguer deux types d'effets: premièrement, l'influence de la Stratégie sur le comportement des groupes cibles (impact) et deuxièmement les effets dans le domaine visé. Pour des raisons méthodologiques, les effets généraux de la Stratégie sont plus difficiles à répertorier que les objets étudiés ci-dessus (conception et mise en œuvre), puisqu'il n'est guère possible de démontrer le lien de causalité entre un effet observé et la Stratégie, dont la portée est générale. Ses effets peuvent être identifiés tout au plus dans le domaine couvert par des mesures concrètes bien délimitées. Les résultats recueillis fournissent néanmoins des indications intéressantes sur l'évaluation par les acteurs impliqués de l'impact de la Stratégie.

L'évaluation de l'impact

Plusieurs aspects de l'impact ont été recensés à propos de la perception et du comportement des groupes cibles. Les acteurs interrogés portent en général un jugement critique sur l'impact de la Stratégie. Presque deux tiers d'entre eux sont d'avis que la Stratégie est peu efficace dans l'ensemble. Quant à l'accueil de la Stratégie par les groupes cibles, il est en grande majorité perçu comme positif. Le niveau politique en est parfois exclu explicitement. La majorité des personnes interrogées part en général de l'idée que les collaborateurs des services impliqués connaissent mal la Stratégie, bien qu'il y ait des différences notables entre les unités administratives. Elles qualifient de faible le soutien apporté par les directions des offices lors de la mise en œuvre. La plupart doute de la rapidité de la mise en œuvre. Plus de la moitié des sondés pensent en revanche que les retards qui apparaissent sont en général justifiés. Ils portent un jugement clairement critique sur l'impact des décisions concrètes. Plus de deux tiers des personnes interrogées sont d'avis que les décisions des unités administratives n'étaient pas alignées sur la Stratégie et qu'elles ne tiennent pas systématiquement compte des trois dimensions du développement durable.

L'évaluation de la perception que les groupes cibles ont de la Stratégie 2002 pour le développement durable est en principe positive. Mais des résistances et des obstacles apparaissent au sujet de décisions concrètes, en partie à cause d'une volonté politique insuffisante, mais aussi en raison de la prépondérance d'autres priorités (souvent de nature économique) et des restrictions budgétaires.

L'évaluation du degré de réalisation des objectifs

Interrogée sur le degré de réalisation atteint, selon leur estimation, par les objectifs de la Stratégie, la majorité des acteurs porte un jugement critique. Environ deux tiers d'entre eux pensent que la Stratégie atteint ses objectifs dans des domaines spécifiques. Personne ne croit qu'il est réaliste de s'attendre à la réalisation d'une majorité des objectifs. Les sondés voient un problème fondamental dans la mesurabilité de la réalisation des objectifs, surtout parce qu'aucun objectif quantifiable n'a été formulé au niveau général de la Stratégie. Ils sont aussi nombreux à déclarer que les actions de la Stratégie auraient aussi lieu indépendamment d'elle et qu'elles lui apportent une légitimité. Ils reconnaissent néanmoins à la Stratégie un effet de légitimation, voire d'accélération de processus.

Dans l'ensemble, le jugement des sondés sur les objectifs atteints est plutôt critique. L'absence d'objectifs formulés au niveau de la Stratégie contribue à ce jugement. Il importe néanmoins de ne pas négliger l'effet légitimant et «renforçateur» de la Stratégie sur les activités existantes.

3.3.5 Les actions

Pour compléter l'évaluation générale de la Stratégie, on a analysé l'effet d'une sélection parmi les 22 actions dans les dix domaines d'intervention. On a procédé par l'interrogation d'acteurs internes à la Confédération sous forme d'interviews et de questionnaires, ainsi que par l'analyse de documents.

La mise en œuvre et les effets dans l'unité administrative de la personne interrogée

Le jugement des personnes interrogées sur les différents aspects de la mise en œuvre et des effets de la Stratégie est bien meilleur en rapport avec leur propre unité que du point de vue de la Stratégie en général. Si le bilan de certains aspects est le même dans l'unité et à propos de la Stratégie en général, d'autres laissent apparaître de nettes différences.

Qu'ils se réfèrent à leur propre unité administrative ou à l'ensemble des divisions, les acteurs portent un jugement concordant sur l'accueil de principe que les services réservent à la Stratégie 2002 pour le développement durable. Dans les deux cas, environ quatre cinquièmes des sondés sont d'avis que cet accueil est positif. Un peu moins de la moitié confirment l'existence de conflits d'objectifs. Deux tiers jugent positifs les objectifs atteints au niveau général, trois quarts au niveau de l'unité.

Leurs évaluations divergent en revanche concernant la rapidité de mise en œuvre des actions: une forte majorité la juge acquise quand il s'agit de leur propre unité administrative, moins de la moitié quand il s'agit des autres divisions. Les personnes interrogées sont également nettement plus nombreuses à estimer que les retards sont justifiés s'ils surviennent dans leur propre service que dans les autres divisions. En ce qui concerne la connaissance que les collaborateurs ont de la Stratégie, le soutien à la mise en œuvre accordé par la direction, la prise en compte systématique des trois dimensions du développement durable lors des décisions, ainsi que la modification de décisions en fonction de la Stratégie et la disponibilité de ressources suffisantes, le jugement des sondés est également deux à trois fois plus favorable si la question se réfère à leur propre unité administrative que si elle est d'ordre général.

Un peu plus d'un quart des unités administratives qui s'occupent d'une action concrète a défini des lignes directrices internes en fonction de la Stratégie. Environ un dixième a créé un organe de coordination interne en relation avec la Stratégie.

De la comparaison des évaluations concordantes et divergentes relatives à la mise en œuvre et à l'effet de la Stratégie au sein de l'unité administrative et au niveau général, on peut tirer les conclusions suivantes:

- La concordance des perceptions externe et interne quant à l'existence de conflits d'objectifs, à l'accueil que les services réservent à la Stratégie et aux objectifs atteints souligne la fiabilité des résultats dans ces domaines.
- La différence considérable qui apparaît entre l'évaluation de sa propre unité administrative et l'évaluation générale de la dynamique de mise en œuvre, de la connaissance interne, de la promotion et du soutien de la Stratégie, ainsi que de sa mise en œuvre concrète au cas par cas indique que l'influence ou l'effet de la Stratégie sont sous-estimés dans ces domaines. Dans leur propre domaine d'activité, les personnes interrogées ont des informations plus concrètes pour fonder leur jugement. Il convient de donner davantage de poids à cette avance en matière d'information qu'à la tendance – très probable aussi – à s'exprimer de manière plutôt positive sur son propre domaine d'activité.
- L'ancrage institutionnel de la Stratégie dans les unités administratives chargées de mettre en œuvre les actions (lignes directrices internes ou organe de coordination) est faible.

L'évaluation de la conception, de la mise en œuvre et des actions

Parallèlement à l'interrogation des acteurs impliqués, on a évalué les 22 actions en analysant des documents. L'évaluation de la conception des actions doit être clairement différenciée suivant des aspects particuliers: les 22 actions disposent en majorité d'un objectif clair. Toutefois, ce n'est que dans la moitié des cas qu'une relation de cause à effet peut être prouvée; dans un quart des cas, cette relation ne peut être que partiellement prouvée, voire pas du tout pour le dernier quart. Les objectifs des actions se distinguent tant par leur forme (prestations, impact, résultat) que par leur horizon temporel, qui se situe en majorité dans le long ou le moyen terme. Un tiers des actions suscite de sérieux conflits d'objectifs. Les responsables de la mise en œuvre sont désignés clairement pour une forte majorité des actions et un programme de réalisation est formulé (au moins en partie) pour trois quarts des actions.

L'évaluation de la mise en œuvre des actions varie elle aussi beaucoup suivant les aspects considérés. Pour la moitié des actions, l'autonomie des acteurs chargés de la mise en œuvre est faible, en raison de facteurs d'influence externes. La collaboration des services fédéraux est jugée bonne pour la moitié des actions, tout comme la collaboration entre services fédéraux et acteurs externes à la Confédération, pour près de deux tiers des actions. Près d'un quart des actions bénéficie de ressources supplémentaires, indépendantes des directives mentionnées dans la Stratégie. Un dixième seulement des actions subit un contrôle ciblé des objectifs stratégiques, dans le cadre d'un controlling interne à l'office.

Un quart des acteurs perçoit un fort impact de la Stratégie dans le cadre des actions, alors qu'elle n'a que très peu ou pas d'influence sur une bonne moitié des actions. Les acteurs considèrent que le degré de réalisation des objectifs est élevé pour près de la moitié des actions.

On constate dans l'ensemble des différences considérables quant à la forme, la mise en œuvre et l'impact des 22 actions. Les acteurs chargés de la mise en œuvre déclarent que la Stratégie a une influence sur la mise en œuvre pour un tiers seulement des actions. L'effet légitimant de la Stratégie est néanmoins souvent important. Le degré de réalisation des objectifs de la Stratégie est généralement sous-estimé.

3.3.6 L'approfondissement avec quelques spécialistes

La deuxième phase d'évaluation consistait à examiner comment d'importants acteurs de domaines sélectionnés déterminants pour le développement durable, à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration fédérale, évaluent d'une part l'orientation prévue par le CIDD de la Stratégie 2007 pour le développement durable et d'autre part les principaux résultats de la première phase d'évaluation. Des entretiens ont eu lieu à cet effet avec deux représentants des cantons et du secteur privé ainsi qu'avec onze spécialistes des six domaines thématiques: politique de développement et questions globales, construction durable, aspects sociétaux, énergie, politique des ressources, formation. Cette deuxième phase de l'évaluation avait pour vocation prioritaire d'accompagner le remaniement de la Stratégie.

Les résultats de cette seconde phase d'évaluation recoupent en grande partie ceux de la première. Les interlocuteurs accordent une grande importance à la Stratégie pour le développement durable et à son orientation sur le long terme, ainsi qu'à son caractère interdisciplinaire et visionnaire. Ces entretiens fournissent des indications supplémentaires pour optimiser la Stratégie.

3.3.7 Le bilan

Les principales conclusions de l'évaluation ont été résumées en sept groupes de thèses, dont les points essentiels sont les suivants:

1. Les lignes directrices de la Stratégie sont bien acceptées.
2. Il existe un potentiel d'optimisation au niveau conceptuel.
3. Des faiblesses structurelles entravent la gestion de la Stratégie.
4. La perception positive que les groupes cibles ont de la Stratégie est un potentiel à exploiter.
5. Il existe des déficits dans la mise en œuvre institutionnelle de la Stratégie au sein des unités administratives.
6. Il faut recourir à des instruments pour renforcer l'aide à la décision.
7. L'impact de la Stratégie peut encore être renforcé à l'aide de consignes techniques de planification.

En conclusion, 17 recommandations en vue du remaniement de la Stratégie pour le développement durable ont été formulées sur la base des résultats de l'évaluation. Elles portent sur la conception du contenu, sur la conception de l'organisation et sur la gestion de la Stratégie.

Recommandations relatives à la conception du contenu de la Stratégie pour le développement durable

1. Au niveau conceptuel supérieur, distinguer d'une part les directives relatives au processus de mise en œuvre des principes qui visent une orientation des activités de l'État vers le développement durable, les directives régulatrices et les aspects de la gouvernance (lignes directrices); d'autre part, les directives centrées sur un thème (conceptions directrices).
2. Au niveau des actions de la Stratégie, distinguer d'un côté les actions institutionnelles, qui se rapportent aux actions transversales, spécifiques aux processus et à la gouvernance, et de l'autre des actions thématiques spécifiques qui se rapportent à différents thèmes spécialisés. Les actions institutionnelles reposent sur les lignes directrices et les actions thématiques sur les conceptions directrices.
3. Dans le cadre de la Stratégie 2007 pour le développement durable, approfondir les conflits d'objectifs au niveau conceptuel et les clarifier au niveau stratégique. Un processus structuré de développement de la Stratégie pourra contribuer à cette démarche.
4. Coordonner les objectifs et les moyens de manière plus cohérente dans la Stratégie.
5. Définir des objectifs et des indicateurs mesurables, quantifiables et vérifiables pour les lignes directrices, les conceptions directrices et pour les actions. Quand ce n'est pas possible (p. ex. en cas de conflit de causalité), il faut expliciter la problématique qui existe au niveau de la définition des objectifs, puis définir les résultats visés, ainsi que les objectifs qualitatifs.
6. Étudier les possibilités d'appliquer la Stratégie à tous les domaines concernés par le développement durable, ce qui revient à l'organiser de manière plus globale. Dans ce but, concentrer par exemple le plan d'action sur des actions choisies et examiner systématiquement tous les autres domaines politiques et toutes les autres activités – notamment stratégiques – à l'aide d'un instrument d'évaluation de la durabilité.
7. Au moment de définir les priorités en raison des restrictions budgétaires et de choisir les actions concrètes, donner un poids supérieur aux critères déterminants pour le développement durable. Ne pas négliger les actions qui peuvent faire connaître la Stratégie (communication).

Recommandations relatives à la conception de l'organisation de la Stratégie pour le développement durable

8. Revaloriser la position du CIDD comme organe de pilotage stratégique en y réintégrant des directeurs ou des cadres supérieurs des offices.
9. Confier la responsabilité du contenu des actions institutionnelles transversales et relatives à la gouvernance aux organes de pilotage de la Stratégie et celle des actions thématiques aux offices spécialisés. Dans tous les cas, confier la mission de controlling général aux organes de pilotage de la Stratégie.
10. Développer le Forum du développement durable et sa coordination par l'ARE. Mettre à disposition les moyens adéquats pour réaliser des projets concrets.

11. Étudier les possibilités de renforcer la collaboration avec la société civile par d'autres actions (p. ex. groupes de travail réunissant un groupe ad hoc de parties prenantes pour certaines actions).

Recommandations relatives à la gestion de la Stratégie pour le développement durable

12. Ancrer plus solidement la Stratégie dans les cycles de planification ordinaires de la Confédération. Améliorer la coordination avec les programmes de législature (inscrire les objectifs principaux de la Stratégie dans le programme de législature, pas d'agenda parallèle).
13. Renforcer et améliorer le controlling de l'ensemble de la Stratégie, ainsi que des différentes actions. Utiliser systématiquement les instruments de controlling existants tant pour les actions de la Stratégie que dans les autres domaines politiques (cf. actions 21 «Suivi du développement durable» et 22 «Évaluation de la durabilité» de la Stratégie 2002 pour le développement durable).
14. Créer des directives d'intervention plus contraignantes pour la mise en œuvre institutionnelle de la Stratégie dans les unités administratives (actions institutionnelles, p. ex. adoption de lignes directrices internes ou institution d'un organe de coordination).
15. Étudier avec quelles actions il est possible de rendre la Stratégie plus contraignante pour les acteurs chargés de la mise en œuvre, aussi du point de vue du contenu (actions thématiques), y compris financement et responsabilités.
16. Renforcer la communication relative à la Stratégie (programme de communication). Ne pas oublier de communiquer les résultats positifs à un large public au moyen d'indicateurs.
17. Lorsque des objectifs qualitatifs ont été formulés, les unités administratives concernées doivent les rendre opérationnels pour les organes de pilotage stratégique.

3.4 La Stratégie 2002 pour le développement durable évaluée par les acteurs institutionnels déterminants extérieurs à l'administration fédérale

Afin de mieux connaître le point de vue des acteurs institutionnels déterminants extérieurs à l'administration fédérale sur les effets de la Stratégie 2002 sur le développement durable, une journée d'étude placée sous le titre «Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable: modeler l'avenir ensemble» a été organisée fin août 2006. Plus de 60 personnalités engagées ont débattu des expériences qu'elles ont faites avec la Stratégie et formulé des propositions à prendre en considération lors de son renouvellement. Sur le fond, ces débats et ces propositions correspondaient bien aux résultats exposés par l'évaluation externe de la Stratégie. Parmi les atouts de la Stratégie, les personnes invitées à se prononcer citent non seulement son caractère pionnier et l'engagement de la Confédération, mais aussi l'existence d'un cadre de référence cohérent qui permet une conception identique du développement durable pour tous les acteurs. Parmi les points faibles de la Stratégie, elles ont mentionné en particulier son caractère trop peu contraignant et son intégration insuffisante dans les processus politiques existants; le développement durable doit être conçu comme une politique intégrative et non additive. Elles estiment en outre qu'on n'a pas suffisamment débattu des conflits d'objectifs. Elles considèrent enfin que les moyens à disposition pour assurer la mise en œuvre de la Stratégie sont insuffisants. En ce qui concerne la version future de la Stratégie, elles suggèrent qu'un controlling rigoureux et une évaluation de la durabilité – en particulier des projets stratégiques de la Confédération – constituent les bases d'une politique cohérente. Côté thématique, les aspects les plus fréquemment cités sont, outre l'importance de la formation au développement durable, les ressources naturelles et leur utilisation respectueuse, ainsi que la croissance économique; cette dernière doit désormais être mieux découplée de la consommation de ressources et des atteintes à l'environnement. Elles ont enfin signalé l'importance de la communication relative au développement durable comme élément clé de la mise en œuvre.

4. Les défis à relever par la Stratégie du développement durable

4.1 L'état du développement durable selon le système d'indicateurs MONET

4.1.1 Les indicateurs et les questions clés

La Suisse se trouve-t-elle sur la voie du développement durable? Le système d'indicateurs MONET, développé au titre d'action 21 dans le cadre de la Stratégie 2002 pour le développement durable, fournit des réponses à cette question. Ses quelque 120 indicateurs régulièrement mis à jour servent de source d'information pour le grand public et pour les acteurs politiques. Le système se fonde sur des postulats qui définissent la direction à suivre pour aller vers une société durable. Les indicateurs n'offrent toutefois pas de solution définitive à la problématique, car le développement durable va au-delà des seuls objectifs chiffrables.

La section qui suit présente une sélection d'indicateurs du système MONET particulièrement éloquentes, appelés indicateurs clés. Ils sont regroupés en quatre questions fondamentales, que l'on peut déduire de la définition du développement durable donnée par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement («Commission Brundtland») et de ses trois dimensions que sont la solidarité sociale, l'efficacité économique et la responsabilité environnementale (figure n° 1):

1. **Satisfaction des besoins: quel est notre niveau de vie aujourd'hui?** Cette question traite de la satisfaction des besoins au sens de la définition Brundtland. D'après elle, le développement durable signifie que la génération actuelle puisse satisfaire ses besoins sans pénaliser les générations futures.
2. **Solidarité: comment les ressources sont-elles réparties?** Cette question se réfère à l'idée de solidarité intragénérationnelle, qui exige une répartition équitable des ressources sociales, économiques et naturelles entre les générations d'aujourd'hui, ainsi qu'entre les nations.
3. **Préservation du capital: quel héritage laisserons-nous à nos enfants?** Cette question dérive de l'idée de solidarité intergénérationnelle. La satisfaction de nos besoins ne doit pas entraver l'aptitude des générations futures à satisfaire les leurs.
4. **Découplage: notre utilisation des ressources est-elle rationnelle?** Cette question vise à établir dans quelle mesure nous parvenons à utiliser plus efficacement les ressources et à les découpler du développement socioéconomique.

Le tableau n° 3 ci-après donne une vue d'ensemble de l'état du développement durable en Suisse. Les symboles illustrent l'évaluation de la tendance observée depuis 1990, ou depuis la première saisie si elle est postérieure à 1990. Un indicateur est caractérisé par le signe **+** si le développement se dirige vers l'objectif défini par le postulat. Le symbole **—** indique une tendance contraire et le symbole **■** une tendance neutre.

La partie qui suit renonce à la reproduction graphique de séries de chiffres. Le portail Internet MONET³⁶ permet de consulter des données régulièrement mises à jour et des informations générales supplémentaires.

³⁶ www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/nachhaltige_entwicklung/uebersicht.html

Figure n° 1:
Le principe de classement des indicateurs clés MONET

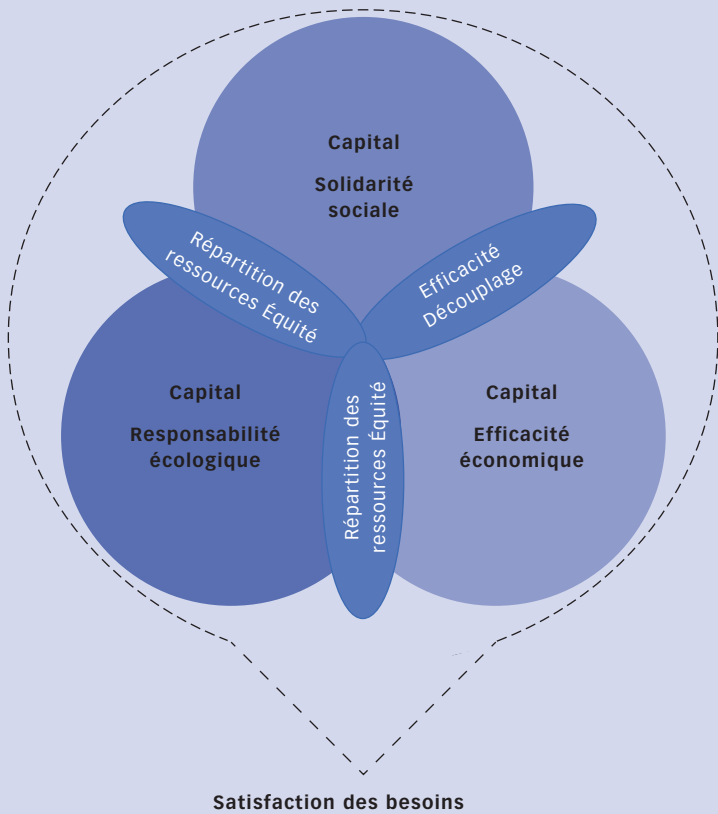


Tableau n° 3:
Vue d'ensemble du développement durable en Suisse. Évaluation des tendances observées depuis 1990 ou depuis la première saisie si elle est postérieure à 1990

Principaux résultats	Indicateurs clés	Évaluation
Satisfaction des besoins: quel est notre niveau de vie aujourd'hui?		
La prospérité stagne.	1.1 Revenu des ménages	=
	1.2 Taux de sans-emploi	-
Notre état de santé physique et psychique s'améliore.	1.3 Espérance de vie en bonne santé	+
	1.4 Délits violents	-
	1.5 Concentration de particules fines	+
	1.6 Bien-être psychique	+

Principaux résultats	Indicateurs clés	Évaluation
Solidarité: comment les ressources sont-elles réparties?		
La répartition des ressources ne devient pas plus équitable, la pauvreté ne diminue pas.	2.1 Répartition des revenus	=
	2.2 Taux de pauvreté	=
	2.3 Travailleurs pauvres	=
L'égalité entre femmes et hommes se réalise peu à peu.	2.4 Disparités salariales selon le sexe	+
La solidarité avec les pays pauvres reste faible.	2.5 Aide publique au développement	=
Préservation du capital: quel héritage laissons-nous à nos enfants?		
Le capital social ne se développe pas.	3.1 Compétences en lecture des jeunes	=
	3.2 Usage régulier d'une 2 ^{ème} langue nationale	=
Le développement du potentiel économique subit les effets du ralentissement des investissements et de l'endettement des collectivités publiques.	3.3 Personnes actives en sciences et technologies	+
	3.4 Taux d'endettement de l'État	-
	3.5 Investissements	=
	3.6 Demandes de brevets déposés	+
Notre consommation de ressources non renouvelables ne diminue pas, la biodiversité est stable.	3.7 Diversité des utilisations du sol	=
	3.8 Surfaces d'habitat et d'infrastructure	-
	3.9 Émissions de gaz à effet de serre	=
Découplage: notre utilisation des ressources est-elle rationnelle?		
Nous nous dirigeons vers un quotidien dématérialisé, mais transportons de plus en plus de marchandises.	4.1 Intensité matérielle	+
	4.2 Intensité du transport de marchandises	-
La prise de conscience à propos d'une utilisation mesurée des ressources naturelles augmente dans les ménages, mais pas dans le domaine des transports.	4.3 Consommation de produits bio	+
	4.4 Taux de récupération des déchets	+
	4.5 Répartition modale du transport de personnes	=
Le gain d'efficacité énergétique est neutralisé par l'augmentation de la consommation d'énergie totale.	4.6 Consommation de combustibles et de carburants fossiles	=
	4.7 Énergies renouvelables	+
	4.8 Consommation finale d'énergie	-
Légende: + Évolution positive (vers le développement durable) - Évolution négative (contraire au développement durable) = Évolution neutre		

4.1.2 Satisfaction des besoins: quel est notre niveau de vie aujourd'hui?

Principaux résultats

- La prospérité stagne.
- Notre état de santé physique et psychique s'améliore.

La satisfaction des besoins existentiels, déjà réalisée en grande partie en Suisse, est un élément indispensable à une vie digne; de plus, chaque individu devrait disposer d'une certaine marge de manœuvre pour des besoins plus larges, qui peuvent être de nature tant matérielle qu'immatérielle. Les besoins matériels incluent par exemple la nourriture, les vêtements et le logement. Le développement durable entend créer des conditions qui permettent à chaque membre de la société de subvenir lui-même à ces besoins élémentaires de subsistance. Quand ce n'est pas possible, la société doit mettre à disposition des prestations de solidarité. Le développement durable requiert par ailleurs des conditions cadres sociales qui permettent et favorisent aussi la satisfaction de besoins immatériels tels que la santé, la formation, la participation sociale et la satisfaction. L'évaluation subjective qu'une personne fait de sa situation de vie ne correspond pas forcément à ses conditions de vie objectives, mais dépend aussi de son état psychique. La santé psychique est une condition essentielle pour être apte à faire face à des situations de vie difficiles.

La prospérité stagne

Les besoins matériels, et aussi immatériels jusqu'à un certain point, ne peuvent être satisfaits que lorsqu'il y a suffisamment d'argent à disposition. La situation financière de la population (indicateur 1.1) n'a guère changé au cours des récentes années: le revenu moyen des ménages a augmenté seulement de 8453 à 8506 francs entre 2000 et 2004, avec des fluctuations. Alors que le pourcentage de personne sans emploi tend à augmenter (indicateur 1.2), le revenu des ménages n'a pourtant pas diminué. Cette contradiction apparente s'explique entre autres par l'augmentation de la part des revenus de transfert (rentes, pensions alimentaires, allocations pour chômeurs, etc.) dans les revenus des ménages, compensant la diminution des revenus d'activités lucratives. Le niveau de satisfaction comparativement élevé des besoins matériels ne doit pas masquer le fait que les revenus sont toujours très inégalement répartis en Suisse et que l'ajustement n'a pas lieu (voir chapitre 4.1.3).

Notre état de santé physique et psychique s'améliore

La protection et la promotion de la santé sont des aspects prioritaires du développement durable. L'espérance de vie en bonne santé a augmenté d'environ trois ans entre 1992 et 2002. Elle s'élève à environ 69 ans pour les femmes et à 68 ans pour les hommes (indicateur 1.3). Cette augmentation est imputable d'une part à des améliorations de la situation économique et sociale, d'autre part à des progrès dans le domaine médical. On déplore toutefois une stagnation des dépenses de prévention, alors que les frais de traitement augmentent.

La sécurité physique, c'est-à-dire la protection contre les accidents ou les violences, contribue elle aussi à préserver la santé physique et psychique. Les tendances observées dans ce domaine sont contradictoires: alors que le nombre de personnes mortes ou blessées dans la circulation routière a certes nettement diminué ces dernières années, le nombre de délits violents enregistrés par la police (indicateur 1.4) a passé de 85 à plus de 150 par 100 000 habitants entre 1990 et 2005. Cette augmentation est peut-être due en partie au fait que les actes violents sont toujours de plus en plus souvent dénoncés. Par contre, on admet qu'un grand nombre d'actes de violence corporelle commis par des proches et de viols restent dans l'ombre.

La pollution de l'environnement, qui peut nettement amoindrir la qualité de ressources vitales telles que l'air, l'eau et le sol, constitue un autre risque pour la santé. La pollution de l'air est même

un paramètre central en raison de ses effets directs sur la santé humaine. Un indicateur important et très controversé à ce sujet est la concentration de particules fines (indicateur 1.5), qui a diminué grâce à des prescriptions plus sévères sur les gaz d'échappement, à des combustibles de chauffage causant moins d'émissions et à l'installation de filtres à particules. Mais il importe de remarquer que la valeur limite pour la concentration de particules fines continue d'être dépassée, parfois dans des proportions importantes.

L'état de santé non seulement physique, mais aussi psychique s'améliore: de plus en plus de gens déclarent se sentir équilibrés psychiquement. La baisse du taux de suicide confirme cette évaluation. Toutefois, la moitié de la population continue de s'attribuer un bien-être psychique entre moyen et mauvais (indicateur 1.6). Il importe en outre de songer au fait qu'un taux de chômage qui continue d'augmenter, fréquemment lié à l'exclusion sociale, pourrait à long terme devenir une menace supplémentaire pour la santé psychique de la population.

Les tendances constatées en matière de satisfaction des besoins sont dans l'ensemble plutôt positives. La seule disponibilité des ressources ne suffit toutefois pas pour répondre aux exigences d'un développement durable: il faut aussi garantir la répartition équitable de l'accès à ces ressources (voir l'analyse ci-après).

4.1.3 Solidarité: comment les ressources sont-elles réparties?

Principaux résultats

- La répartition des ressources ne devient pas plus équitable, la pauvreté ne diminue pas.
- L'égalité entre femmes et hommes se réalise peu à peu.
- La solidarité avec les pays pauvres reste faible.

Dans une société durable, chacune et chacun doit avoir les mêmes droits et les mêmes chances. Ce postulat de base inclut le droit à la satisfaction des besoins humains fondamentaux et l'accès à des ressources importantes comme l'argent, la formation, la santé et un environnement à faible charge polluante. Les injustices, les grandes inégalités et la pauvreté doivent être combattues aux niveaux national et international. L'exigence d'une répartition équitable des ressources concerne les dimensions tant sociale qu'économique et environnementale. Une société durable ne doit exclure personne de l'accès à des biens matériels et immatériels. Elle doit mettre fin à la discrimination de certains groupes, par exemple les femmes ou les personnes d'origine étrangère. Elle doit viser l'égalité des chances non seulement à l'intérieur de son propre pays, mais s'étendre aux personnes qui vivent dans des pays plus pauvres. Elle doit répartir les ressources et l'accès à celles-ci plus équitablement dans le monde et les préserver pour les générations futures (voir chapitre 4.1.4).

La répartition des ressources ne devient pas plus équitable, la pauvreté ne diminue pas

La répartition du revenu des ménages (indicateur 2.1) est un indicateur central de la répartition des ressources matérielles et immatérielles. Cette répartition n'a guère changé ces dernières années: les 20 pour cent des ménages les plus riches de Suisse gagnent toujours cinq fois plus que les 20 pour cent les plus pauvres. La répartition des revenus se situe donc assez exactement dans la moyenne européenne, égale à 1:4.8 (UE-25).³⁷

³⁷ Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Certains groupes ne disposent pas de ressources suffisantes. C'est le cas par exemple des personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté³⁸ (indicateur 2.2). Soumis à des fluctuations, leur pourcentage par rapport à la population totale n'a que peu varié dans l'ensemble: un huitième des adultes en âge d'exercer une activité lucrative vit en dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté touche davantage les femmes que les hommes, notamment parce que parmi les personnes qui élèvent seules des enfants et dont le revenu doit suffire à plusieurs personnes, les femmes sont plus nombreuses.

Une étape importante pour sortir de la pauvreté consiste à s'assurer un revenu régulier. Toutefois, le pourcentage des «working poor» par rapport à l'ensemble des actifs (indicateur 2.3) montre que les pauvres ne sont pas seulement des personnes sans emploi, mais aussi de nombreuses personnes qui exercent une activité rémunérée. Une personne active sur quinze vit dans un ménage pauvre. Plus d'un demi million de personnes vivent dans ces ménages, pauvres malgré un emploi à plein temps au minimum. La proportion des travailleurs pauvres est particulièrement élevée chez les femmes, les étrangers, les personnes ayant une formation scolaire inférieure à la moyenne et chez les familles nombreuses.

L'égalité entre femmes et hommes se réalise peu à peu

L'égalité entre femmes et hommes est ancrée dans la législation fédérale. Les salaires des femmes et des hommes ont certes eu tendance à se rapprocher ces dernières années. En moyenne pourtant, les femmes continuent de gagner un cinquième de moins que les hommes (indicateur 2.4). Cette différence est imputable en partie au fait que les femmes continuent de travailler plutôt dans des professions ou des fonctions où les salaires sont bas. Toutefois, à formation et à fonction équivalentes, les hommes continuent de gagner en moyenne davantage que les femmes. Égalité est aussi synonyme de participation proportionnelle aux processus de décision politique. Or, un quart seulement des membres du Conseil national sont des femmes. Au Parlement européen, les députées représentent un tiers à peine des membres.³⁹

La solidarité avec les pays pauvres reste faible

Le développement durable revendique des droits et des chances égaux pour toutes et pour tous pas seulement dans le Nord, mais dans tous les pays du monde. Elle a donc pour objectif de rendre plus équitable l'accès aux ressources sociales, économiques et environnementales à l'échelle mondiale. Avec des prestations de solidarité sous forme d'aide au développement, la Suisse peut contribuer à cette répartition plus équitable des ressources. Toutefois, la part du revenu national brut que la Suisse affecte à l'aide publique au développement (indicateur 2.5) stagne depuis de nombreuses années. À 0,41 pour cent, elle est certes supérieure à la moyenne des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (0,26 pour cent)⁴⁰, mais nettement inférieure aux 0,7% demandés par l'ONU. De plus, la part investie dans les pays les moins développés diminue constamment. Entre 1990 et 2004, elle est passée de 57 à 35 pour cent. En comparaison, les pays à revenu intermédiaire sont mieux soutenus.

Dans l'ensemble, la répartition des ressources n'a guère changé au cours des dix dernières années. Malgré les progrès enregistrés dans certains domaines, il subsiste des injustices criantes quant à l'accès aux biens matériels et immatériels. Il s'agit de viser une répartition plus équitable des ressources non seulement pour les gens qui vivent maintenant, mais aussi pour les générations futures. Pour que celles-ci puissent couvrir leurs besoins, nous devons préserver et renouveler les ressources.

³⁸ Le seuil de pauvreté est déterminé sur la base des directives de la Conférence suisse pour l'aide sociale. Ce seuil (besoins de base I + besoins de base II + loyer + primes d'assurance-maladie) est établi à 2100 francs pour une personne seule et à 4000 francs pour une famille avec deux enfants.

³⁹ Inter-parliamentary Union: www.ipu.org/wmn-e/regions.htm

⁴⁰ OCDE: caliban.sourceoecd.org/vl=2527015/cl=21/nw=1/lg=fre/rpsv/factbook_fre/

4.1.4 Préservation du capital: quel héritage laisserons-nous à nos enfants?

Principaux résultats

- Le capital social ne se développe pas.
- Le développement du potentiel économique subit les effets du ralentissement des investissements et de l'endettement des collectivités publiques.
- Notre consommation de ressources non renouvelables ne diminue pas, la biodiversité est stable.

Le capital social, le capital économique et le capital environnemental doivent être préservés et renouvelés. Nous ne devrions pas entamer notre capital, mais vivre de ses intérêts; en outre, nous devrions léguer le moins possible de capital négatif, tels que sites pollués, dettes ou déficits de formation. Préserver le capital signifie aussi garantir aux générations futures plusieurs options et possibilités d'intervention.

La notion de capital social inclut le niveau de formation, les compétences linguistiques et sociales (relations, insertion dans la société) des personnes, ainsi que l'ancrage dans leur propre culture et dans d'autres. Le capital économique est un facteur important de développement économique. Il comprend aussi bien les moyens de production matériels, tels que machines, usines et infrastructures, que les moyens immatériels, tels que savoirs et savoir-faire. Le capital environnemental enfin se compose des ressources renouvelables et non renouvelables, telles qu'eau, air, sols, forêts, gisements de minerai et réserves de pétrole.

Le capital social ne se développe pas

La formation et les compétences personnelles sont des conditions impératives pour préserver et renouveler le capital social. Elles ont valeur de clés pour pouvoir comprendre et gérer les changements de notre société.

Selon l'étude PISA, plus de 80 pour cent des jeunes de Suisse atteignent le niveau 2 en lecture (indicateur 3.1). Avec cette valeur, la Suisse occupe le dixième rang des pays de l'OCDE. Les deux relevés de 2000 et de 2003 ne font apparaître aucune variation significative de la compétence en lecture. En fin de scolarité, il reste toujours cinq pour cent des élèves qui ne disposent que de compétences minimales en lecture: ils ne sont même pas en mesure de comprendre des textes simples, ce qui a des conséquences notamment sur leur flexibilité par rapport aux changements et sur la possibilité de décider librement de leur avenir. L'allongement continu de la durée moyenne de formation exigée signifie que les formations professionnelles et les formations scolaires supérieures ont une importance toujours plus grande. Il témoigne d'un besoin croissant d'être bien paré pour l'avenir. La compétence en lecture et la durée de la formation influent aussi sur le développement du capital économique (cf. section suivante et indicateur 3.3). Le fait que 20 pour cent de la population utilise régulièrement au moins deux des langues nationales (indicateur 3.2) dénote tant une compétence linguistique que l'intérêt pour une deuxième culture nationale. Cet indicateur, intéressant aussi sous l'aspect de l'efficacité économique, n'a pas changé depuis 1990.

Le développement du potentiel économique subit les effets du ralentissement des investissements et de l'endettement des collectivités publiques

L'augmentation du nombre de personnes actives dans les sciences et dans les technologies (S+T; indicateur 3.3.), qui représentent aujourd'hui un cinquième des actifs, et celle du nombre des demandes de brevets (indicateur 3.6) sont des signes d'une économie vivante et dynamique et illustrent le potentiel de développement du capital économique. Les dépenses de recherche et de développement, qui s'élevaient en 2004 à 2,9 pour cent du produit intérieur brut (PIB), traduisent eux aussi une économie tournée vers l'avenir. Avec ce pourcentage, la Suisse se classe dans le groupe de tête des pays de l'OCDE. Cette impression positive est toutefois atténuée par le ralentissement

des investissements (indicateur 3.5) et par l'augmentation constante de l'endettement public (indicateur 3.4). Ce dernier a augmenté de 22 pour cent entre 1990 et 2005 et s'élevait, en 2005, à 52 pour cent du PIB. Il représente une charge que nous transmettons à nos enfants, qui devront non seulement rembourser les dettes, mais aussi payer les intérêts, ce qui limitera leur flexibilité et leur marge de manœuvre. Inversement, ce sont souvent ces mêmes dettes qui ont permis d'investir dans des infrastructures dont les générations futures profiteront aussi.

Notre consommation de ressources non renouvelables ne diminue pas, la biodiversité est stable

Préserver le capital environnemental signifie qu'on n'exploite les ressources renouvelables que dans la mesure où elles peuvent se régénérer et qu'on maintient la consommation de ressources non renouvelables au-dessous du potentiel de développement des ressources renouvelables.

Malgré les signes qui annoncent l'épuisement prochain de certaines ressources naturelles, nous continuons à exploiter des ressources non renouvelables. Bien que la part des énergies renouvelables augmente, 82 pour cent de l'énergie finale que nous consommons proviennent toujours de sources fossiles ou nucléaires (indicateur 4.7). Grâce à des mesures de politique environnementale et énergétique, à des gains en termes d'efficacité et à la tertiarisation de l'économie, nous sommes parvenus à stabiliser les émissions de gaz à effet de serre (indicateur 3.9); du point de vue climatologique, c'est une diminution significative qui est requise.

La biodiversité (indicateur 3.7) constitue une richesse qui, une fois détruite, ne peut être restaurée. Comme elle est à la base de la production de nouveaux médicaments et matériaux, elle est d'une valeur inestimable pour les générations futures. Elle est à peu près stable en Suisse, mais faible dans certaines régions, puisque des espèces se sont entre-temps éteintes. D'autres espèces sont menacées ou en voie d'extinction. À l'échelle mondiale, on observe par contre une forte diminution de la biodiversité.

Nos grandes exigences en matière de logement, de mobilité et d'infrastructures ont enfin une influence non négligeable sur la ressource épuisable qu'est le sol (indicateur 3.8): la surface bâtie est d'environ 400 m² par personne et elle ne cesse d'augmenter. Chaque seconde, 0,86 m² de sol, le plus souvent agricole, est construit pour de l'habitat et des infrastructures.

Malgré quelques signes positifs et une certaine stabilité du capital social et économique, nous épuisons notre capital environnemental et vivons ainsi aux frais de la génération future, bien qu'un certain découplage soit en cours dans de nombreux domaines.

4.1.5 Découplage: utilisons-nous les ressources de manière rationnelle?

Principaux résultats

- Nous nous dirigeons vers un quotidien dématérialisé, mais transportons de plus en plus de marchandises.
- La prise de conscience à propos d'une utilisation mesurée des ressources naturelles augmente dans les ménages, mais pas dans le domaine des transports.
- Le gain d'efficacité énergétique est neutralisé par l'augmentation de la consommation d'énergie totale.

La production et la consommation de biens et de services font partie des fondements de la condition humaine. Or, il est déterminant de connaître le niveau d'impact sur l'environnement des modèles de production et de consommation d'une société. La compétitivité d'une économie se mesure souvent à la quantité produite en un temps donné. Sous l'angle du développement durable toutefois, il est également déterminant de savoir de quelle manière on produit. Une utilisation économe et peu polluante de l'énergie et des matières, premières ou non, constitue donc un objectif prioritaire, qui présente un intérêt tant écologique qu'économique. C'est exactement ce que signifie le découplage: produire et consommer des biens et des services en réduisant la consommation de matières et d'énergie, et donc la pollution de l'environnement. Les consommatrices et les consommateurs sont aussi interpellés: en optant pour des variantes durables, par exemple en achetant de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables et des produits bio, en recyclant leurs déchets ou en privilégiant les transports publics, ils peuvent contribuer à découpler consommation et pollution de l'environnement.

En Suisse, la mobilité des personnes et des marchandises a un impact très important en termes de bruit, de polluants atmosphériques, d'émissions de gaz à effet de serre, de consommation d'énergie et d'utilisation du sol. En même temps, elle correspond depuis toujours à un besoin des individus, et la possibilité de transporter des marchandises est un facteur important de compétitivité économique. Pour être conforme aux objectifs du développement durable, le système de transport doit assurer la mobilité de tous les groupes de population et de toutes les régions du pays, tout en effectuant de manière efficace les transports nécessaires au fonctionnement de l'économie et tout en réduisant au minimum la consommation de ressources et l'émission de polluants.

La consommation d'énergie constitue un autre facteur étroitement lié à presque toutes les activités humaines. Un approvisionnement suffisant en énergie est indispensable au maintien de notre bien-être. La consommation d'énergie constitue toutefois toujours un moyen, nécessaire par exemple pour se déplacer, pour se chauffer ou pour produire des biens. Les efforts de découplage visent à effectuer ces activités avec une consommation d'énergie en diminution constante, ainsi qu'en minimisant la part des ressources non renouvelables et l'émission de polluants nocifs pour la santé et l'environnement.

Nous nous dirigeons vers un quotidien dématérialisé, mais transportons de plus en plus de marchandises

La dématérialisation de notre société est un enjeu déterminant sur la voie du développement durable. On observe actuellement un certain découplage dans la consommation intérieure de matériaux: les activités économiques nécessitent de moins en moins de ressources. La quantité de matière consommée par franc gagné a passé de 273 grammes en 1990 à 205 grammes en 2004 (indicateur 4.1). L'énergie consommée pour produire des biens et des services a également diminué légèrement. Cette tendance au découplage n'est toutefois pas uniquement le résultat de processus de fabrication plus efficaces, mais aussi celui du transfert de productions industrielles à l'étranger et d'une économie de plus en plus axée sur le secteur des services.

En ce qui concerne les prestations de transports de marchandises, elles ont augmenté davantage que l'économie dans son ensemble au cours des dix dernières années (indicateur 4.2): pour chaque franc gagné, la quantité de marchandises transportées ou le nombre des déplacements sont toujours plus élevés.⁴¹ La tendance va donc à l'encontre d'un découplage. De plus, le trafic marchandises ferroviaire, plus respectueux de l'environnement, a perdu du terrain par rapport au trafic routier et ne représente plus que quelque 40 pour cent des transports terrestres de marchandises. Néanmoins, ce taux est encore deux fois plus élevé que dans l'Union européenne (UE-25, 2004).⁴²

⁴¹ 55 tonne-kilomètre par millier de francs en 1990, mais déjà 61 en 2004

⁴² European Union (2005), Energy & Transport in Figures 2005, Part 3: Transport
http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/doc/2005/etif_2005_transport_en.pdf

La prise de conscience à propos d'une utilisation mesurée des ressources naturelles augmente dans les ménages, mais pas dans le domaine des transports

L'action des consommatrices et des consommateurs a une influence décisive sur le découplage lorsqu'elle prend en compte la dimension écologique. La part des dépenses des ménages consacrées aux produits biologiques a augmenté par rapport à l'ensemble des dépenses pour l'alimentation et les boissons et s'élève en 2003 à 6,5 pour cent (indicateur 4.3). Parallèlement, la part des surfaces exploitées conformément aux règles de la production biologique n'a cessé d'augmenter et s'élevait en 2004 à plus de 10 pour cent de la surface agricole utile. La Suisse se situe donc au-dessus de la moyenne européenne, qui est de 4 pour cent (2002).⁴³

Côté déchets, la baisse de la consommation de ressources passe non seulement par la non production de déchets et par la diminution de leur volume, mais encore par le recyclage. La Suisse est en tête des pays industrialisés en matière de collecte séparée et de recyclage. La part des déchets récupérés par rapport à l'ensemble des déchets augmente depuis 1970 et se situe à un peu moins de 50 pour cent (indicateur 4.4). Cette évolution réjouissante ne doit pas masquer le fait que notre utilisation des ressources continue à croître, comme l'atteste la quantité totale de déchets par habitant en augmentation constante.

C'est aussi le cas du transport de personnes. Par personne, le nombre de kilomètres parcourus est aujourd'hui deux fois plus élevé qu'il y a encore 30 ans. Couvrir des besoins de mobilité croissants sans retombées sur l'environnement n'est possible que si les flux de trafic deviennent conformes aux exigences de l'environnement. Le choix du moyen de locomotion est déterminant: se déplacer à l'aide des transports publics, à vélo ou à pied est plus favorable pour l'environnement et pour la santé. Pourtant, la part des transports publics stagne invariablement à environ un cinquième depuis de nombreuses années, ce qui correspond à peu près à la moyenne européenne (indicateur 4.5).⁴⁴ La voiture reste donc de loin le moyen de transport le plus souvent utilisé pour le transport de personnes. Elle est devenue plus efficace en matière de consommation de carburant grâce à l'optimisation des techniques (véhicules plus légers, moteurs plus économes) et de l'utilisation (mode de conduite écologique). Les émissions de CO₂ par voyageur kilomètre, facteur climatique déterminant, ont ainsi diminué, sans toutefois que l'augmentation des distances parcourues soit compensée: le volume total des émissions de CO₂ dues au trafic individuel motorisé est en train d'augmenter.

Le gain d'efficacité énergétique est neutralisé par l'augmentation de la consommation d'énergie totale

Les énergies fossiles telles que le mazout, le gaz naturel, l'essence et le diesel font partie des ressources essentielles au fonctionnement de notre société. En même temps, leur consommation est la principale responsable des gaz à effet de serre et de leurs effets climatiques, ainsi que des polluants atmosphériques nocifs pour la santé humaine. Depuis 1990, la consommation de combustibles et de carburants fossiles par personne s'est stabilisée à un niveau élevé, à environ 23 500 kWh (indicateur 4.6). Durant la même période, les émissions de gaz à effet de serre n'ont guère diminué en valeur absolue. Relevons tout de même qu'elles n'ont pas non plus augmenté, malgré la croissance de l'économie, ce qui est dû à la nette diminution de l'intensité totale de CO₂ (diminution des émissions de CO₂ par rapport au PIB), qui résulte non seulement de l'augmentation de l'efficacité à la production, mais aussi du transfert à l'étranger de productions gourmandes en énergie et d'une économie de plus en plus axée sur le secteur des services. En comparaison mondiale, la Suisse a l'une des économies les moins polluantes (2002).⁴⁵ Mais si l'on ajoute les quantités émises à

⁴³ Agence européenne pour l'environnement (EUA):
<http://dataservice.eea.europa.eu/atlas/viewdata/viewpub.asp?id=1276>
 Informations supplémentaires (en anglais): EUA Data Service, <http://dataservice.eea.europa.eu/dataservice/>

⁴⁴ Voir note 42

⁴⁵ World Resources Institute: Earth Trends (anglais)
http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.php?theme=3&variable_ID=468&action=select_countries

l'étranger pour des biens consommés en Suisse (émissions grises), celle-ci se retrouve dans la moyenne des pays industrialisés.

Les énergies fossiles n'ont pas seulement une incidence sur le climat et la santé: leur volume est aussi limité. Le remplacement de ces sources non renouvelables par des énergies renouvelables, par exemple tirées de l'eau, du soleil, du vent ou du bois, est donc prioritaire. La part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie, qui est actuellement de 16 pour cent, n'augmente que lentement en Suisse (indicateur 4.7), mais est nettement supérieure à la moyenne de l'Union européenne (UE-25, 2003), qui est de 6 pour cent, grâce à la part élevée de l'énergie hydraulique, que l'on doit à la tradition et à la géographie.⁴⁶

Malgré tous les efforts entrepris pour accroître l'efficacité énergétique, la consommation d'énergie ne cesse de croître, neutralisant ainsi l'effet de toutes les économies réalisées (indicateur 4.8). L'augmentation de la prospérité et de la mobilité, ainsi que les progrès constants de l'automatisation et de l'électronique nécessitent toujours plus d'énergie. La consommation d'énergie par personne (35 000 kWh en 2005) est en Suisse au même niveau qu'en Allemagne, en France et en Autriche et inférieure d'un bon cinquième à la moyenne des pays riches. Mais en comparaison mondiale, la Suisse évolue dans le premier quart des consommateurs d'énergie: la consommation par personne y dépasse environ huit fois la moyenne des pays à faible revenu (2001).⁴⁷

L'une des causes de l'augmentation de la consommation d'énergie et de la pollution de l'environnement réside dans la non prise en compte du facteur de la rareté lors de la détermination du prix des ressources naturelles. Une fiscalité écologique, qui taxe les biens qui ont des effets négatifs sur l'environnement, peut compenser partiellement cette non prise en compte. Durant les années 90, l'importance de tels impôts n'a cessé de croître, mais ils stagnent à quelque 2 pour cent du PIB depuis le début de cette décennie. La majeure partie provient des taxes sur l'énergie et sur les transports; une partie plus faible taxe les ressources et les émissions.

L'effet des modes de production et de consommation plus économes et plus écologiques est neutralisé quasi complètement par une consommation croissante de ressources et une charge écologique toujours plus grande, surtout dans le domaine de l'énergie et de la mobilité; cette évolution constitue un handicap sérieux sur la voie du développement durable.

4.2 Les autres informations relatives à l'état du développement durable fondées sur des indicateurs

Le système d'indicateurs MONET a mis en évidence l'évolution dans chacun des domaines qui sont déterminants pour le développement durable. Ces résultats ont valeur de tendances. Mais il est également important de connaître la durabilité de la situation à un moment donné. À cet effet, on peut recourir aux notions d'empreinte écologique et d'indice du développement humain (IDH).

⁴⁶ EUA: <http://dataservice.eea.europa.eu/atlas/viewdata/viewpub.asp?id=2072>

⁴⁷ Earth Trends: http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.php?theme=6&variable_ID=574&action=select_countries

4.2.1 L'empreinte écologique

L'empreinte écologique⁴⁸ est une sorte de «comptabilité des ressources» qui exprime dans quelle mesure l'être humain épuise la capacité de régénération de l'environnement naturel. Cette méthode consiste à convertir les nombreuses utilisations qui sont faites de la nature et des matières premières (consommation de pétrole, d'aliments ou de bois, etc.) en unités de surface qui seraient nécessaires pour rendre ces ressources renouvelables.⁴⁹ L'unité de mesure de l'empreinte écologique est l'«hectare global», l'unité de surface dont la capacité de production de ressources et d'absorption de déchets correspond à la moyenne mondiale. L'empreinte écologique exprime sous la forme d'une surface hypothétique tout type de consommation; elle indique si l'exploitation de la nature dépasse la capacité régénérative de la biosphère et si oui, de combien.

En Suisse, l'empreinte écologique s'élève actuellement 4,7 hectares globaux par personne. Or, la biocapacité s'élève à seulement 1,6 hectare global par personne dans notre pays. L'empreinte de la Suisse est donc presque trois fois plus grande que sa biocapacité. Il y a déjà plusieurs décennies que l'empreinte écologique y dépasse la biocapacité. Depuis les années 1960, elle a plus que doublé.

L'empreinte écologique de la Terre entière atteint aujourd'hui 2,2 hectares globaux par personne en moyenne. C'est depuis le milieu des années 80 que l'empreinte globale est supérieure à la biocapacité mondiale, qui est de 1,8 hectare global par personne; en d'autres termes, l'humanité consomme le capital naturel de la Terre plus vite qu'elle ne peut se régénérer. Une empreinte écologique qui a massivement augmenté au cours des quarante dernières années est celle de l'énergie: elle a plus que décuplé depuis 1961.

Les pays industrialisés du Nord ont une empreinte jusqu'à trois fois plus grande que la surface dont ils disposent. Avec 9,5 hectares globaux par personne, l'empreinte écologique de l'Amérique du Nord dépasse de loin celle de toutes les autres régions: elle est par exemple neuf fois plus grande que celle de l'Afrique. L'empreinte de l'Europe occidentale est aussi nettement supérieure à la moyenne mondiale. Les pays du Sud en revanche, en particulier du continent africain et du sud-est asiatique, sollicitent beaucoup moins de biocapacité par personne. L'empreinte de la Suisse correspond assez exactement à la moyenne des pays de l'UE. Au sein de l'UE, la fourchette s'étend de 3,3 hectares globaux par personne en Pologne à 6,9 en Finlande.

L'évolution de l'empreinte mondiale révèle que le monde ne tient pas le cap de la durabilité sous l'aspect écologique. Au contraire: le déficit écologique de la Terre ne cesse de croître. Avec l'essor des pays émergents très peuplés comme l'Inde, la Chine et le Brésil, qui reprennent le modèle économique du Nord, grand consommateur d'énergie et de ressources, l'empreinte écologique de la population mondiale continuera d'augmenter fortement ces prochaines années.

Le déséquilibre croissant entre empreinte écologique et biocapacité signifie que nous couvrons toujours plus souvent notre consommation en important de la biocapacité, c'est-à-dire en important des ressources naturelles d'autres pays et en exportant des déchets tels que le dioxyde de carbone. C'est seulement pour cette raison que la Suisse peut consommer autant sans surexploiter complètement son propre capital naturel. Notre consommation d'énergie est la principale responsable de la taille de cette empreinte: avec une contribution de deux tiers à notre empreinte écologique, elle est bien plus importante que tous les autres facteurs. L'empreinte de l'énergie est en

⁴⁸ INFRAS (2006), L'empreinte écologique de la Suisse – Une contribution au débat sur le développement durable, édité par l'Office fédéral du développement territorial, l'Office fédéral de la statistique, l'Office fédéral de l'environnement et la Direction du développement et de la coopération, en collaboration avec Global Footprint Network et Locher, Schmill, Van Wezemael & Partner, Neuchâtel, 2006.

⁴⁹ L'empreinte écologique ne prend pas en compte certaines charges polluantes telles que les déchets urbains, les émissions de substances difficilement dégradables (métaux lourds, etc.) ou la réduction de la biodiversité. En réalité, l'empreinte écologique est encore plus forte.

outre celle qui a augmenté le plus au cours des dernières décennies. Mais nos besoins en surfaces arables, forestières et vertes, avec une part de 26 pour cent dans l’empreinte totale, sont également importants. Les besoins directs de surfaces d’habitat et d’infrastructure ont une importance plutôt secondaire; les effets du développement urbain sur la mobilité et sur la consommation d’énergie ont, quant à eux, été comptabilisés avec la composante énergétique de l’empreinte.

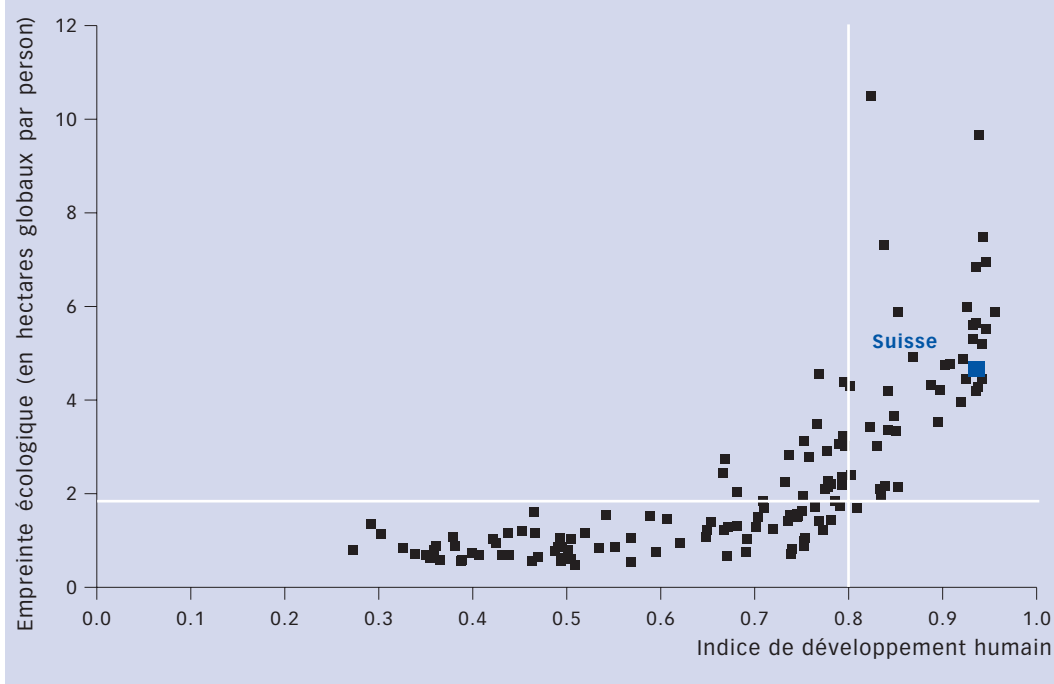
4.2.2 L’indice de développement humain (IDH)

Réduire l’empreinte écologique à son seul aspect écologique ne permet pas de caractériser le développement durable, dont l’objectif est de garantir un niveau de vie digne en respectant certaines conditions écologiques. L’indice de développement humain (IDH)⁵⁰, développé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est aujourd’hui accepté dans le monde entier pour mesurer cette dignité. Les composantes de l’IDH: l’espérance de vie à la naissance, le taux d’alphabétisation des plus de 15 ans, la formation scolaire (primaire, secondaire, tertiaire) et le produit intérieur brut par personne. Un IDH de 0,80 est considéré comme le seuil d’un niveau de vie digne. Une comparaison entre l’empreinte écologique et l’IDH, indicateur de développement économique et social, montre une division nette entre États pauvres dont l’IDH est inférieur à 0,80 et l’empreinte inférieure à 1,8 hectare global et États riches où l’IDH et l’empreinte sont élevés (figure n° 2; la place de la Suisse est mise en évidence). Il n’y a guère de pays «durable», qui se trouverait dans la zone «IDH élevé et empreinte réduite». L’évolution des vingt à trente dernières années montre même que les pays riches s’éloignent de la zone «durable» en raison de leur empreinte croissante.

Figure n° 2:

L’empreinte écologique et l’indice de développement humain par pays en 2002

(source: Global Footprint Network⁵¹)



⁵⁰ <http://hdr.undp.org>

⁵¹ www.footprintnetwork.org

4.3 Conclusions, démarches requises

Les chapitres 4.1 et 4.2 brossent un tableau contradictoire de la Suisse. Les résultats du monitoring du développement durable MONET indiquent en gros qu'on observe à la fois un mouvement vers le développement durable dans la plupart des domaines de la vie, mais aussi des tendances opposées: par exemple l'amélioration de l'éco-efficience dans certains domaines a souvent été neutralisée par une augmentation de la consommation, de sorte que la réduction escomptée de la consommation de ressources ou de la pollution de l'environnement ne sont pas intervenus. Autre exemple: l'amélioration de la satisfaction moyenne des besoins est demeurée sans effets notables sur la situation des catégories défavorisées de la population (p. ex. même nombre d'actifs pauvres; diminution très lente des inégalités entre femmes et hommes au niveau des possibilités professionnelles et du revenu). L'amélioration de l'efficacité énergétique obtenue dans la production de biens et de services et par l'économie en général est plus qu'annulée par l'augmentation de la consommation totale d'énergie.

Une ambivalence apparaît dans l'opposition entre les améliorations en Suisse et les détériorations au niveau mondial. La qualité de l'air et de l'eau s'est améliorée en Suisse, tandis que les émissions de CO₂ de la Suisse, qui ont un impact sur le système climatique planétaire, ne sont que stabilisées.

Un autre constat concerne la solidarité intergénérationnelle, facteur particulièrement important dans la perspective du développement durable. Nombreux sont les indices qui montrent que la situation relativement favorable que nous connaissons résulte d'une politique préjudiciable aux générations à venir: alors qu'un grand nombre de Suisses sont très satisfaits de leur existence en général et de leur vie professionnelle en particulier, 20 pour cent des adolescents ne disposent pas de compétences suffisantes en lecture pour décider librement de leur avenir. Par ailleurs, le taux de chômage est particulièrement élevé chez les jeunes. Puis, si les Suisses se déclarent très satisfaits de l'environnement naturel et construit dans lequel ils habitent, cette satisfaction et l'accroissement de la surface habitable par personne ont un prix: chaque seconde, c'est 0,86 m² de terres, agricoles pour la plupart, qui disparaît. Enfin, il faut s'attendre à ce que le taux d'endettement des collectivités publiques pèse sur la marge de manœuvre des générations futures.

En valeur absolue, la Suisse est très éloignée d'un état durable. C'est ce que révèle avant tout l'empreinte écologique, qui montre que la Suisse consomme environ trois fois plus de capacités naturelles et de ressources que la quantité compatible avec les capacités mondiales. À cela s'ajoutent les exigences, en croissance rapide, des pays du Sud et surtout des pays émergents; elles renforcent les conflits motivés par la revendication de biens naturels et de ressources et rendent encore plus impérieuse la réduction de la consommation de pays comme la Suisse.

Les efforts entrepris en vue d'améliorer d'un côté la qualité de l'environnement, de l'autre la capacité économique et la solidarité sociale manquent encore de cohésion. Malgré les progrès de la politique environnementale, la croissance économique continue en général de s'accompagner d'une augmentation de la consommation de ressources. Il subsiste également des déficits dans le processus de conciliation des politiques économique et sociale, témoin la hausse incontrôlée des coûts de la santé.

Il apparaît toujours plus clairement que les défis liés au processus de la globalisation (aggravation des problèmes environnementaux, augmentation des flux migratoires, intensification de la concurrence entre sites, émergence balbutiante d'une gouvernance multilatérale) exigeront des efforts plus importants dans le domaine du développement durable à long terme.⁵² Le défi que la Suisse

⁵² Voir aussi la synthèse et le chapitre «Développement durable» dans: Chancellerie fédérale (2007), Défis 2007–2011, Berne (date de publication prévue: été 2007)

est appelée à relever à l'intérieur du pays réside dans la faculté d'adaptation de la société, requise pour résister à la dynamique globale de développement et pour conserver le rang de la place économique dans la compétition internationale. La manière de traiter les personnes qui n'ont pas su s'adapter ou s'intégrer constitue un aspect clé, révélateur de la faculté à assurer la cohésion interne (politique économique, sociale, du marché du travail, agricole). Au final, des efforts supplémentaires seront nécessaires dans tous les secteurs politiques pour mettre en place la notion de développement durable, au niveau tant international que national.

Ce qui précède, les points forts thématiques et les priorités politiques des stratégies de développement durable élaborées à l'étranger (voir annexe n° 1) permettent de formuler des axes d'intervention prioritaires:

- combattre le réchauffement climatique global, réduire la consommation d'énergie, miser davantage sur les énergies «propres», accorder une importance toute particulière aux domaines de la mobilité et du développement territorial, vu leur incidence quantitative;
- accroître la productivité de l'économie tout en découplant la consommation de ressources et d'énergie; orienter davantage les modalités de production et de consommation vers le développement durable;
- utiliser les ressources naturelles selon les critères de la durabilité et réduire les nuisances qualitatives et quantitatives causées à l'environnement;
- garantir l'accès équitable aux ressources sociales et économiques (en particulier: revenu, formation, santé) sans pour autant en faire payer le prix aux générations futures; faire progresser l'intégration de tous les groupes de population en Suisse;
- renforcer les contributions à la lutte contre la pauvreté dans le monde et à la promotion de la paix; augmenter l'efficacité des actions menées.

Plusieurs domaines transversaux tels que la politique financière, la politique de formation, la recherche et les technologies sont en mesure de contribuer aux objectifs prioritaires cités. Par ailleurs, il convient de passer d'une manière de penser et d'agir sectorielle à une perspective interdisciplinaire à orientation transversale. En outre, une mesure d'accompagnement de la politique suisse de développement durable est indispensable, à savoir améliorer le cadre institutionnel de l'action étatique. Deux démarches importantes à cet effet: le développement d'instruments méthodologiques scientifiquement fondés pour évaluer et optimiser les actions concrètes (suivi à l'aide d'indicateurs, évaluation de la durabilité) et un meilleur ancrage.

5. La Stratégie suisse de développement durable en comparaison internationale

5.1 Les principes fondamentaux des stratégies de développement durable

L'Agenda 21⁵³ a chargé les États d'élaborer des stratégies de développement durable, mais sans donner de définition précise d'une telle stratégie nationale. Le chapitre 8.7 indique toutefois les bases sur lesquelles une telle stratégie doit se fonder: elle «devrait être inspirée des différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays et les fonder en un ensemble cohérent.» Le même chapitre fixe aussi ses objectifs: «Cette stratégie devrait avoir pour objectif d'assurer un progrès économique équitable sur le plan social tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures.» Il explique aussi les modalités d'élaboration souhaitées: «Elle devrait être élaborée avec la participation la plus large possible et s'appuyer sur une évaluation détaillée de la situation et des tendances actuelles.»

Dans ses Lignes directrices de 2001 (voir chapitre 2.1),⁵⁴ l'OCDE définit la stratégie du développement durable comme «un ensemble coordonné de processus participatifs permettant de progresser en permanence dans les domaines de l'analyse, du débat, du renforcement des capacités, de la planification et de la mobilisation des ressources en conciliant les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société à court et à long terme, grâce à la mise en place de stratégies s'étayant l'une l'autre quand cela est possible, et, dans le cas contraire, en procédant à des arbitrages.» Une stratégie nationale de développement durable est donc un ensemble d'instruments et de méthodes qui permettent de relever les défis du développement durable. Les recommandations de l'OCDE précitées énumèrent encore douze principes sur lesquels doit se fonder une stratégie du développement durable. Un an plus tard, le «Resource Book»⁵⁵ de l'OCDE y a encore ajouté le système de gestion des conflits et des négociations (tableau n° 4).

Tableau n° 4:

Principes fondamentaux de l'OCDE pour les stratégies nationales de développement durable

Les exigences que doit remplir une stratégie nationale de développement durable:

1. Se référer aux individus

Elle doit viser avant tout des effets positifs et durables pour les catégories de personnes défavorisées et marginalisées (en particulier les pauvres).

2. Présenter un consensus indépendant du gouvernement et des visions à long terme

Elle doit être valable pour tous les partis politiques pour éviter d'être identifiée à un gouvernement ou à un parti.

3. Être globale et intégrative

Elle doit intégrer autant que possible les objectifs environnementaux, économiques et sociaux.

4. Énoncer des objectifs clairs et réalisables

Elle doit fixer des objectifs ambitieux, mais réalistes et vérifiables, en lien avec des priorités budgétaires claires. Elle doit allouer aux actions les ressources financières nécessaires pour qu'ils puissent atteindre leurs objectifs.

5. Se fonder sur une analyse globale et solide

Cette analyse doit notamment faire le lien entre défis locaux, nationaux et mondiaux.

⁵³ <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm>

⁵⁴ OCDE (2001), Lignes directrices du CAD: Stratégies de développement durable, Paris

⁵⁵ OCDE/PNUD (2002), Les stratégies de développement durable: Un recueil de ressources, Paris, New York

Les exigences que doit remplir une stratégie nationale de développement durable:	
6. Intégrer dès le début des processus continus de suivi, d'apprentissage et d'amélioration	Il s'agit en particulier de développer et d'utiliser des indicateurs de développement durable.
7. Être élaborée sous la direction et la responsabilité du pays	Ce principe vise surtout les pays en développement et signifie que ce sont les autorités et les gouvernements des pays qui doivent s'engager en faveur des stratégies au lieu de confier leur élaboration à des agences ou experts étrangers.
8. Être appuyée par un engagement fort des politiciens à haut niveau et par des structures et capacités institutionnelles adéquates	Elle doit définir clairement qui est responsable de la mise en œuvre.
9. Être fondée sur les stratégies, politiques et processus existants	Il s'agit d'éviter les doublons et les pertes d'efficacité.
10. Être le fruit d'une large concertation	L'élaboration et la mise en œuvre doivent faire participer la société civile, le secteur privé et les autorités locales et nationales.
11. Faire le lien entre les niveaux local et national	Elle ne devrait pas se limiter au seul niveau national, mais inclure aussi le niveau local, proche des citoyens.
12. Se fonder sur les capacités existantes et les développer	Elle doit revaloriser les compétences des autorités et d'autres acteurs.
13. Inclure des systèmes de gestion des conflits et des négociations	Elle doit contribuer à des pesées d'intérêts et à des mécanismes équitables de résolution des conflits.

Pour faire progresser l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationales de développement durable, l'ONU a elle aussi publié des lignes directrices.⁵⁶ Celles-ci s'inspirent largement des principes établis par l'OCDE. Elles attachent toutefois une importance toute particulière à l'intégration de tous les acteurs (privés et publics), à un engagement politique fort et à l'aspect de l'intégration horizontale et verticale (niveaux local, national et mondial). Elles soulignent le rôle déterminant du gouvernement pour la promotion et la mise en place des processus de participation.

5.2 La diffusion des stratégies de développement durable

L'état de diffusion actuel des stratégies de développement durable dans le monde varie fortement suivant les continents. La plupart des États d'Europe, la moitié des pays d'Amérique latine et une grande partie des États insulaires d'Asie ont une stratégie nationale de développement durable ou sont en train de l'élaborer. La plupart des États industrialisés, à l'exception des États-Unis, en sont à la phase de mise en œuvre. En Afrique et en Asie continentale toutefois, les pays qui possèdent ou qui élaborent une stratégie du développement durable ne sont que quelques-uns. Le degré élevé de mise en œuvre dans les États de l'Union Européenne (UE) tient notamment au fait que l'UE invitait ses États membres à établir une stratégie déjà dans sa première stratégie de 2001.

⁵⁶ UN DESA (2002), *Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium*, New York

L'annexe 1 décrit plus en détail une sélection de quelques stratégies de développement durable. Il s'agit des stratégies de l'UE, de quelques pays voisins de la Suisse et du Royaume-Uni. Ces exemples ont été choisis pour mettre en évidence les tendances internationales et pour montrer comment nos voisins et d'importants partenaires commerciaux mettent en œuvre les stratégies de développement durable. Ils ont aussi servi de repères pour formuler les conclusions ci-dessous concernant la Suisse.

5.3 Les enseignements que la Suisse peut tirer des stratégies étrangères de développement durable

Les stratégies nationales de développement durable sont devenues un instrument courant pour mettre en œuvre le développement durable. Le tableau synoptique n° 5 est le résultat d'analyses effectuées selon des critères clés qui découlent des principes de l'OCDE et de l'ONU et qui sont couramment utilisés dans la recherche spécialisée. Il en ressort que la Suisse suit la tendance internationale dans les domaines de l'intégration horizontale, de l'évaluation et du suivi. L'ancrage de la Stratégie dans des milieux autres que les autorités environnementales correspond à cette tendance et surtout aux connaissances scientifiques. Les domaines d'intervention et les actions de la stratégie suisse sont également en grande partie conformes aux recommandations et aux tendances internationales, même s'il y subsiste des lacunes et certaines incohérences. Côté évaluation, le système d'indicateurs MONET et l'évaluation de la durabilité confèrent à la Suisse une position prestigieuse au plan international, alors qu'elle est un peu à la traîne en matière d'engagement politique. Les différentes parties prenantes sont traditionnellement bien impliquées dès qu'il s'agit des actions et projets individuels. C'est au niveau de la stratégie globale (élaboration et mise en œuvre) qu'elles devraient toutefois être mieux intégrées, selon des modalités adéquates. Une large participation des groupes d'intérêts au niveau stratégique et un engagement politique à un haut niveau correspondraient aux recommandations de l'OCDE et de l'ONU. Ces organisations estiment notamment souhaitable l'intégration étroite du Département des finances et recommandent d'allouer des moyens financiers suffisants pour mettre en œuvre la Stratégie et ses actions.

La Suisse est l'un des rares pays qui ne dispose d'aucun organe d'accompagnement (Conseil du développement durable) composé de membres issus de l'économie, de la recherche et de la société civile. D'après les exemples d'autres pays, ce sont justement ces organes qui jouent un rôle important pour mettre en œuvre et populariser le thème du développement durable. L'OCDE et l'ONU recommandent de créer un tel Conseil.

Le lien entre le niveau national, le niveau régional et le niveau local (intégration verticale) préconisé par l'OCDE, l'ONU et les milieux de la recherche, reste insuffisant dans de nombreux pays. Beaucoup de pays européens s'efforcent actuellement d'y remédier, également à l'invitation de l'UE. Avec le «Forum du développement durable», la Suisse possède un bon instrument d'échange d'informations entre les différents niveaux (Confédération, cantons, communes), mais il faudrait encore renforcer la collaboration. En ancrant la promotion des Agendas 21 locaux dans la Stratégie, comme c'est déjà le cas dans la majorité des pays européens, on y contribuerait.

Tableau n° 5:

Stratégie du développement durable: mise en parallèle des recommandations de l'OCDE et de l'ONU, de la tendance internationale et de la situation suisse

Aspects	Recommandations de l'OCDE et de l'ONU	Tendance internationale	Stratégie suisse pour le développement durable
Contenu	– La stratégie doit se fonder sur les trois dimensions du développement durable: économie, société, environnement. – La stratégie doit être globale et intégrative. – Elle doit tenir compte de perspectives à court et à long terme.	– Vaste, fondé sur les trois dimensions du développement durable, parfois complété par la dimension culturelle. – Priorités citées dans la plupart des stratégies: changement climatique et énergie, transports et mobilité, consommation et production, protection des ressources naturelles, santé publique, responsabilité internationale. – Fiscalité écologique en progression.	– Stratégie large qui repose sur les trois dimensions du développement durable, intersectorielle, multidimensionnelle. – Les 10 domaines d'intervention et les 22 actions de la Stratégie englobent tous les thèmes importants. – Pas de priorités clairement définies.
Base légale		– Peu de pays ont ancré l'élaboration d'une stratégie du développement durable dans la loi.	– La Stratégie a été adoptée par le Conseil fédéral et elle se fonde sur la Constitution fédérale (art. 2 et 73).
Ancrage au niveau du gouvernement	– Doit pouvoir compter sur un engagement politique fort à haut niveau et sur des structures institutionnelles adéquates. – Indépendance par rapport aux partis et au gouvernement.	– Dans certains pays, la stratégie du développement durable relève directement du chef du gouvernement ou de l'État. – Comités intersectoriels composés de secrétaires d'État ou commissions parlementaires pour le développement durable (D, UK). – Pilotage souvent assuré par le ministère de l'environnement.	– La mise en œuvre de la Stratégie du développement durable incombe avant tout à l'administration.
Mise en œuvre (responsabilité, compétence, ressources)	– Définir clairement les responsabilités. – Mettre à disposition les ressources financières nécessaires.	– Initialement ancrée auprès des autorités environnementales, la stratégie relève toujours davantage d'institutions non directement responsables de l'environnement (chef du gouvernement,	– Structures claires: élaboration et mise en œuvre par le Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD) sous la direction de l'ARE.

Aspects	Recommandations de l'OCDE et de l'ONU	Tendance internationale	Stratégie suisse pour le développement durable
	– Privilégier l'intégration horizontale.	- ministère du développement durable). – Création et revalorisation de comités de coordination horizontale. – Présence rare de ressources distinctes.	– Réalisation des actions par les offices compétents. – Intégration horizontale: assurée par le CIDD en tant qu'organisme de coordination. – Caractère peu contraignant et ressources limitées.
Intégration verticale	– Faire le lien entre les niveaux national et local. – Priorité à l'intégration verticale.	– Souvent insuffisante.	– Assurée par le «Forum du développement durable». La Confédération, les cantons et les villes y participent. Il favorise l'échange d'informations et soutient des projets communs de mise en œuvre. – La Stratégie ne soutient pas explicitement les processus d'Agenda 21 local.
Participation	– Une large participation des différents acteurs (société civile, secteur privé, autorités locales et nationales) revêt une grande importance.	– Une large participation de toutes les parties prenantes est en général considérée comme prioritaire. – Les pays possèdent en grande majorité un Conseil du développement durable. – Les sciences sont associées.	– La Confédération a élaboré sa Stratégie 2002 surtout en interne et a organisé une consultation. – La participation des différentes parties prenantes intervient surtout au niveau des actions.
Évaluation, suivi	– Système d'indicateurs pour un suivi continu; l'apprentissage et le perfectionnement sont recommandés.	– La plupart des pays disposent d'un système d'indicateurs. – Rapports réguliers (quelques pays présentent des comptes rendus directement au parlement) – L'évaluation de la durabilité et des conséquences politiques devient plus fréquente. – Seuls quelques pays évaluent leur budget selon des critères de développement durable, mais la tendance est à la hausse.	– Système d'indicateurs MONET. – Rapport intermédiaire annuel sur la mise en œuvre de la Stratégie. – Évaluation périodique (évaluation globale en 2006). – Les politiques, conceptions, programmes et projets sont toujours plus souvent évalués en fonction de leur durabilité. – Les budgets ne sont pas évalués selon les critères du développement durable.

6. Recommandations pour la Stratégie 2007 pour le développement durable

Sur la base des résultats et des conclusions sectorielles proposés à la fin de chaque partie du présent rapport (chapitres 3.3.7, 4.3, 5.3), on constate que malgré sa bonne position en comparaison internationale, la Suisse n'atteint que partiellement ses objectifs en matière de développement durable. Le présent chapitre en déduit des recommandations à l'intention de la nouvelle Stratégie pour le développement durable (2007).

6.1 La conception

Par rapport à la Stratégie du développement durable de 1997, qui se concentrait à dessein sur «quelques actions réalisables», la Stratégie 2002 a été élargie d'un cadre de référence conceptuel, de conditions-cadres pour la mise en œuvre et d'un éventail d'actions plus large. L'évaluation externe a montré que dans l'ensemble, la Stratégie peut être considérée comme un instrument approprié et qu'elle remplit la majorité des exigences formulées au plan international. Il s'agit donc d'apporter de nouvelles améliorations à une base qui est bonne.

Recommandation n° 1	La Stratégie pour le développement durable doit être maintenue.
Recommandation n° 2	La structure et de la Stratégie 2007 pour le développement durable doit s'inspirer de celle de la Stratégie 2002 en la développant.

La conception de la Stratégie 2002 est jugé insuffisamment cohérent. La Stratégie est souvent perçue non pas comme un programme homogène, mais plutôt comme une «somme de fragments». Il existe certaines contradictions ou ambiguïtés entre les différents éléments (analyse des problèmes, indicateurs, formulation des objectifs, phases de mise en œuvre pratiques et institutionnelles, suivi et controlling, ainsi que compétences et engagement pour les acteurs chargés de la mise en œuvre) auxquelles il est indispensable de remédier. De surcroît, des structures et des moyens institutionnels appropriés devront soutenir la mise en œuvre de la Stratégie 2007.

Dans la Stratégie 2002, le controlling se limite au plan d'action. Il n'aborde pas de questions relatives à l'ensemble de la Stratégie. Des informations déterminantes sur la mise en œuvre de la stratégie peuvent donc se perdre. Par ailleurs, il s'agit d'examiner l'appropriation et l'efficacité des instruments de contrôle utilisés.

Recommandation n° 3	Lors de l'élaboration de la Stratégie 2007 pour le développement durable, il faudra particulièrement veiller à la cohérence entre objectifs et moyens.
Recommandation n° 4	Les compétences et les responsabilités relatives à la mise en œuvre de la Stratégie 2007 devront être clairement établies.
Recommandation n° 5	La version 2007 de la Stratégie devra prévoir un controlling généralisé; à cet effet, il s'agit d'étudier les possibilités d'amélioration du système actuel et sa généralisation au niveau de la stratégie (rapports sur le développement durable); l'accent sera mis sur l'appropriation et l'efficacité.

L'évaluation précoce et fondée des effets des actions engagées (politiques, programmes, conceptions ou projets) revêt une importance capitale en vue de la mise en œuvre de la Stratégie 2007. La méthode d'évaluation de la durabilité prévue par l'action 22 de la Stratégie 2002 permet d'anticiper

les effets positifs et négatifs probables des actions proposées, ce qui permet des évaluations politiques fondées; elle permet aussi de coordonner les démarches de mise en oeuvre en présence d'objectifs concurrents. Par ailleurs, l'approche tridimensionnelle doit être généralisée dans tous les domaines politiques. Pour ne générer aucun surcoût inutile, l'évaluation doit s'intégrer autant que possible dans les processus déjà existants de planification et d'élaboration des politiques.

Recommandation n° 6 Pour contribuer à une prise en compte plus systématique du développement durable dans les domaines politiques, il s'agit d'analyser comment généraliser et mieux ancrer la méthodologie d'évaluation de la durabilité sur la base de critères coût-utilité.

6.2 Les lignes directrices

Les lignes directrices de la Stratégie définissent les principes et la conception fondamentale du développement durable. Dans l'ensemble, elles sont jugées adéquates. Les critiques visent leur concrétisation et leur opérationnalisation dans les processus administratifs et institutionnels.

Évaluer les politiques et les projets dans l'optique du développement durable implique non seulement de disposer d'un cadre de référence homogène, mais aussi d'informations sur la concrétisation au niveau sectoriel. Les éléments manquants devront compléter la Stratégie 2007.

Recommandation n° 7 Les lignes directrices pour la politique du développement durable doivent être encore mieux concrétisées dans la Stratégie 2007, qui doit leur donner une forme plus opérationnelle et les compléter par des conceptions directrices thématiques, au sens d'une vision d'avenir d'ordre supérieur.

Recommandation n° 8 Il s'agit de compléter les lignes directrices de la Stratégie 2007 par des précisions destinées à aligner tous les domaines politiques sur le cadre de référence général du développement durable.

Dans les situations complexes, il existe toujours des objectifs sectoriels contradictoires. Pourtant, la Stratégie 2002 n'évoque et n'aborde que peu les conflits d'objectifs. La ligne directrice 3 («Reconnaître les spécificités des dimensions du développement durable») se prononçait certes sur la question de l'interchangeabilité du capital environnemental, économique et social et indiquait une orientation générale à donner aux processus d'évaluation. Ces dispositions étaient toutefois plutôt d'ordre conceptuel et par conséquent difficiles à mettre en pratique au quotidien. Elle a toutefois été concrétisée entre-temps dans le cadre de l'action 22 de la Stratégie (évaluation de la durabilité).

La Stratégie 2007 doit mieux contribuer à des pesées d'intérêts et à des mécanismes de résolution équitables des conflits. Elle doit inclure des systèmes de gestion des conflits et des négociations qui favorisent les situations «gagnant-gagnant».

Recommandation n° 9 Les conflits d'objectifs au niveau conceptuel doivent être mieux mis en évidence et ils doivent être abordés et résolus à un stade précoce. Des outils de gestion des conflits et de négociation doivent être mis en place en vue de la résolution concrète de conflits, resp. de processus de pesée des intérêts.

6.3 Le plan d'action

Le plan d'action contribue à mieux faire comprendre le développement durable. Seules les actions concrètes sont à même d'atteindre les objectifs visés. Le plan d'action est un élément primordial de la Stratégie et doit être conservé. Les ressources limitées obligent toutefois à définir des priorités. Ces dernières doivent davantage porter sur les domaines d'intervention et sur les actions prioritaires à fort caractère innovant ou à fort potentiel de diffusion de la Stratégie (communication). Le plan d'action doit respecter les compétences actuelles et futures du Conseil fédéral.

Recommandation n° 10 Le plan d'action est repris dans la Stratégie 2007; il est axé sur les défis prioritaires et sur les compétences du Conseil fédéral.

Recommandation n° 11 Il faut distinguer les actions a) dont le contenu contribue à atteindre les objectifs sectoriels et b) de type instrumental ou structurant destinées à améliorer les conditions institutionnelles qui permettent de mettre en œuvre le développement durable.

Recommandation n° 12 Les critères de sélection des actions sont définis conformément aux recommandations 10 et 11.

Des objectifs ambitieux mais réalistes et vérifiables, définis en fonction de priorités budgétaires claires et conformes aux ressources disponibles, doivent aider à atteindre les objectifs fixés. Le plan d'action de la Stratégie 2007 doit contenir des objectifs clairs et réalisables (mesurables, tels que valeurs limites, minimales ou maximales et indicateurs). Lorsque aucun objectif quantitatif ne peut être défini, il convient de le signaler explicitement et de fixer des objectifs qualitatifs.

Recommandation n° 13 Le plan d'action est orienté vers des objectifs réalisables.

Recommandation n° 14 Les objectifs et les moyens sont mieux coordonnés dans la Stratégie.

6.4 Les interactions des acteurs

Le développement durable ne doit pas être perçu comme une tâche supplémentaire. C'est une dimension à intégrer autant que possible dans les processus existants de planification au niveau des offices, des départements et du Conseil fédéral (en particulier dans le programme de législature). Demandant un engagement à long terme, la mise en œuvre du développement durable requiert aussi des perspectives à long terme.

Recommandation n° 15 Il s'agit d'établir quelles actions peuvent favoriser l'intégration des principes du développement durable dans les processus politiques ordinaires de planification de la Confédération.

Le bilan de la fonction de commission d'accompagnement de la mise en œuvre de la Stratégie 2002 exercée par le CIDD est en principe positif. Toutefois, la perte d'autorité due au fait que ce ne sont plus les directions qui représentent leurs unités administratives, comme auparavant dans le Ci-Rio, est négative et préjudiciable à la mise en œuvre de la Stratégie.

Le travail transversal au sein de l'administration fédérale reste un défi, malgré les directives de la Stratégie et les mesures d'organisation comme le CIDD. Une conception cohérente du développement durable ne s'est pas encore imposée dans toutes les unités administratives.

Recommandation n° 16 Il faut analyser quelles sont les actions qui peuvent renforcer l'importance du CIDD par rapport à la mise en œuvre de la Stratégie 2007.

Recommandation n° 17 Il y a lieu d'établir en outre quelles sont les actions aptes à favoriser et à intensifier la collaboration entre les offices.

Les aspects organisationnels généralement pragmatiques et adéquats sont l'une des caractéristiques de la Stratégie 2002 pour le développement durable. Toutefois, le caractère peu contraignant de la Stratégie et des activités et consignes qui en résultent pour nombre d'unités administratives constituent un défaut capital lors de leur mise en œuvre. Si les acteurs ne sont pas suffisamment liés, il sera plus difficile d'atteindre les objectifs de la Stratégie. Les décisions des diverses unités administratives doivent davantage considérer la Stratégie pour le développement durable comme une référence pour leur propre orientation.

Recommandation n° 18 Il s'agit d'établir les actions susceptibles d'améliorer l'ancrage de la Stratégie 2007 pour le développement durable dans les unités administratives.

Le Conseil fédéral tient à ce que tous les domaines politiques agissent en conformité avec les principes du développement durable. L'intégration verticale Confédération-cantons-communes n'était pas encore un objectif prioritaire dans la Stratégie 2002; entre-temps, les unités administratives compétentes ont fait la promotion active de ce processus. La nouvelle Stratégie 2007 devrait donner de nouvelles impulsions à la collaboration entre les différents niveaux étatiques. Elle devrait aussi ancrer explicitement la promotion des Agendas 21 locaux au niveau des cantons, des régions et des communes.

En raison de la répartition actuelle des compétences, le Conseil fédéral n'est toutefois pas habilité à intervenir dans tous les domaines, que ce soit directement ou indirectement. Les acteurs institutionnels et privés sont tenus de prendre en compte et de mettre en œuvre, chacun à son niveau, les objectifs de la Stratégie 2007 pour le développement durable qui les concernent (p. ex. en créant leur propre stratégie du développement durable ou en encourageant l'établissement de rapports sur le développement durable).

Recommandation n° 19 La collaboration de la Confédération, des cantons et des communes au sein du «Forum du développement durable», ainsi que la promotion des Agendas 21 locaux sont fermement ancrés dans la Stratégie 2007 pour le développement durable.

Recommandation n° 20 Il faut par ailleurs chercher à mieux intégrer les acteurs institutionnels et privés, à leur niveau respectif, lors de la mise en œuvre de la Stratégie 2007 pour le développement durable.

Dans l'ensemble, les acteurs tant internes qu'externes à la Confédération ne connaissent que peu et superficiellement la Stratégie 2002 pour le développement durable. Pour que sa mise en œuvre aboutisse, il est pourtant indispensable qu'elle soit bien connue de tous les acteurs concernés.

Recommandation n° 21 Par une communication ciblée, il faut améliorer la connaissance de la Stratégie auprès de ses groupes cibles et faire connaître les succès au grand public.

Annexe 1:

Quelques stratégies étrangères de développement durable

I. L'Union européenne

Le développement durable est un objectif primordial de l'Union européenne (UE), déterminant pour tous les domaines politiques et toutes les actions de l'Union. C'est à Göteborg, en 2001, que le Conseil européen a adopté la première stratégie du développement durable de l'UE, «A Sustainable Europe for a Better World: A European Strategy for Sustainable Development». La deuxième stratégie en faveur du développement durable a été approuvée en juin 2006 et sera en vigueur jusqu'en 2011; elle s'appuie sur la stratégie de 2001, dont elle est le prolongement. Elle confirme la nécessité de pratiquer la solidarité internationale et reconnaît l'importance des collaborations avec des partenaires extérieurs à l'UE. L'objectif général de la nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable consiste à soutenir des actions qui permettent à l'UE d'améliorer constamment la qualité de vie.

La nouvelle stratégie entend créer des synergies avec la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Ses quatre objectifs principaux sont: protection de l'environnement, équité et cohésion sociales, prospérité économique et respect des engagements internationaux. Les principes politiques de base sont: promotion et protection des droits fondamentaux, solidarité intra- et intergénérationnelle, société ouverte et démocratique, participation des citoyens, intégration des entreprises et des partenaires sociaux, cohérence politique et gouvernance, intégration des politiques, exploitation des meilleures connaissances disponibles, application des principes de précaution et de causalité. La stratégie de l'UE définit sept domaines thématiques prioritaires (voir ci-dessous), ainsi que les actions et les objectifs correspondants, qui sont quantifiables et opérationnels. Par ailleurs, elle souligne la nécessité de vérifier régulièrement les progrès réalisés.

Les thèmes clés sont:

- Changement climatique et énergies propres
- Transports durables
- Consommation et production durables
- Conservation et gestion des ressources naturelles
- Santé publique
- Intégration sociale, évolution démographique, migration
- La pauvreté et le développement durable en tant que défis à l'échelle globale.

Par rapport à la stratégie précédente, ce sont surtout les aspects suivants qui ont été développés dans la version en vigueur:

- Concentration sur les domaines d'action indispensables
- Définition claire des compétences et des responsabilités
- Intégration de la dimension internationale
- Création du lien entre la politique intérieure et extérieure de l'UE
- Mise au point de méthodes de mise en œuvre et de suivi plus claires et plus efficaces (monitoring et follow-up)
- Priorisation du dialogue et d'une appropriation élargie par les différentes parties prenantes, telles que gouvernements régionaux et locaux, économie, universités et écoles.

La mise en œuvre

Il n'existe pas à ce jour d'unité spécifique responsable de la mise en œuvre de la stratégie du développement durable de l'UE. Chaque institution est tenue d'examiner sa politique et d'y intégrer l'aspect de la durabilité.

L'évaluation et le suivi

La Commission européenne a présenté un premier inventaire des progrès réalisés en février 2005. Le 13 décembre 2005, elle a soumis la révision de la Stratégie du développement durable 2001 au Conseil européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. Eurostat a présenté un premier rapport critique fondé sur les indicateurs, fin 2005.

Dès 2007, la Commission présentera tous les deux ans un rapport de situation sur la mise en œuvre des stratégies de développement durable dans l'UE et dans les États membres. Ce rapport contiendra aussi les priorités futures, les lignes directrices et les mesures d'ordre général. Le Conseil et le Parlement européens en débattront et examineront les priorités. Au niveau national, le rapport de situation s'appuiera sur les actions entreprises par les États membres pour mettre en œuvre la stratégie du développement durable de l'UE et sur les résultats de l'évaluation réciproque par les pairs («Peer Reviews»).

Pour le monitoring au niveau de l'UE, la Commission s'appuiera sur un vaste éventail d'indicateurs de développement durable, qui sera mis à jour tous les deux ans (recherche, activités clés de l'UE telles que stratégies, plans d'action, législation).

En 2011, le Conseil décidera à quel moment il conviendra de réviser la stratégie de l'UE en faveur du développement durable.

Il importe encore de signaler que la Commission européenne a instauré, avec l'«Impact Assessment», une méthode d'évaluation comparable à l'«évaluation de la durabilité» suisse: une évaluation obligatoire des projets politiques de la Commission sous l'angle de la durabilité.

L'élément participatif

Pendant le processus de révision, la Commission a consulté le Conseil, le Parlement, les États membres, les organisations non gouvernementales, les citoyens et les groupes d'intérêts. Elle a reçu plus de 1100 contributions au cours de la consultation.

L'intégration verticale

La nouvelle stratégie demande de renforcer et de promouvoir des approches telles que l'Agenda 21 local et d'autres processus qui impliquent une large participation du public. Elle entend aussi favoriser la cohérence de la politique de l'UE et des actions aux niveaux local, national et mondial afin d'augmenter leur contribution au développement durable. Elle établit un lien plus fort avec les stratégies de développement durable des États membres de l'UE en leur assignant des tâches bien définies. Les États membres devraient par exemple:

- élaborer une stratégie nationale de développement durable d'ici juin 2007
- veiller à assurer la communication au niveau adéquat
- évaluer leur stratégie du développement durable et instaurer des procédures d'évaluation par des pairs afin de faire connaître les exemples positifs
- instituer des comités indépendants (conseils du développement durable)
- utiliser le Réseau européen sur le développement durable (ESDN) pour échanger des expériences.

Les ressources financières

Le financement est assuré par le budget ordinaire; aucun budget spécial n'est mis à disposition pour la stratégie du développement durable. Les instruments de promotion et de financement de l'UE doivent en revanche être utilisés de manière à promouvoir au mieux le développement durable.

II. L'Allemagne

L'article 20 de la loi fondamentale (Grundgesetz) a élevé le développement durable au rang d'objectif de l'État. C'est en 2002 que le gouvernement fédéral a adopté la stratégie du développement durable «Perspectives pour l'Allemagne: notre stratégie du développement durable» et que le parlement en a pris connaissance. Cette stratégie sert d'orientation et de ligne directrice pour tous les acteurs de l'État et de la société dans leur action en faveur d'un développement durable. Sa conception directrice englobe quatre aspects: l'équité intergénérationnelle, la qualité de vie, la cohésion

sociale, la responsabilité internationale. Cette stratégie se concentre sur dix domaines politiques et énumère pour chacun d'eux des actions concrètes assorties d'un calendrier. Elle considère l'environnement comme un facteur limitant à cause des ressources restreintes à disposition.

Les dix domaines prioritaires sont:

- Croissance durable
- Augmentation de l'efficacité énergétique – protection climatique efficace
- Maintien de la mobilité – ménagement de l'environnement
- Urbanisation et transports – les régions face aux modifications démographiques
- Formation, recherche, innovation – le capital créatif
- Prévoyance sociale – l'équité intergénérationnelle effective
- Perspectives pour les familles – soutiens ciblés
- Potentiel des personnes âgées – exploiter l'expérience
- Alimentation saine
- Responsabilité globale.

Cette stratégie est liée à d'autres stratégies (consolidation fiscale, renouvellement social, promotion des énergies renouvelables).

La mise en œuvre

Les responsabilités

La politique de développement durable relève du Ministère fédéral de la coopération et du développement économiques et du Ministère fédéral de l'environnement. Le Secrétariat d'État au développement durable, rattaché à la Chancellerie fédérale («Green Cabinet»), est placé sous l'autorité du chef de la Chancellerie fédérale. Composée des secrétaires d'État des ministères concernés, elle est responsable d'élaborer, de mettre en œuvre et de développer la stratégie du développement durable de l'Allemagne. Elle adopte les rapports d'étape et coordonne les services fédéraux en fonction de l'objectif du développement durable. La mise en œuvre spécifique des actions relève toutefois des administrations compétentes. Le «Green Cabinet» représente la conception directrice du développement durable à l'intérieur et à l'extérieur (stratégies transversales et approches d'intervention).

Les organes d'accompagnement institutionnalisés

Le Conseil consultatif parlementaire pour le développement durable accompagne le développement du processus stratégique en sa qualité de représentant du pouvoir législatif. Sa mission consiste à accompagner la stratégie du développement durable au niveau parlementaire, à participer à titre consultatif à la définition des objectifs, actions et instruments, à élaborer des propositions pour le développement ultérieur de la stratégie, à formuler des recommandations relatives aux planifications à moyen et long terme, à entretenir des contacts avec d'autres parlements, en particulier avec ceux des États de l'UE, ainsi qu'à encourager le débat sociétal sur le développement durable.

En avril 2001, le chancelier de la République fédérale a institué le Conseil pour le développement durable en tant qu'organe non gouvernemental. Ses membres représentent la politique, l'économie et la société.⁵⁷

⁵⁷ Protection de l'environnement, transports, syndicats, länder et communes, protection des consommateurs, alimentation, agriculture, Églises, affaires internationales, développement, recherche

Les tâches principales du Conseil pour le développement durable sont:

- Contribuer à orienter l'Allemagne vers le développement durable
- Faire du développement durable un thème public
- Conseiller le gouvernement fédéral au cours du processus de développement durable
- Développer des contributions à l'attention de la stratégie du développement durable
- Assurer une fonction de forum pour les activités et les idées de la société
- Rôle de surveillance (fonction d'alerte précoce).

L'évaluation et le suivi

Un rapport d'étape est élaboré tous les deux ans. Il dresse un bilan des actions, objectifs et indicateurs adoptés, propose les adaptations requises et perfectionne la stratégie. Le premier rapport d'étape, en 2004, a adopté quatre nouveaux champs thématiques: une nouvelle structure d'approvisionnement énergétique intégrant les énergies renouvelables; le potentiel des personnes âgées dans l'économie et dans la société; réduction des surfaces mises à contribution; les carburants et les technologies de propulsion de rechange. Le deuxième rapport d'étape, «Guide du développement durable 2005: bilan et perspectives», mentionne six domaines pour faire progresser la stratégie du développement durable, les deux derniers étant des suggestions du Conseil pour le développement durable: approvisionnement énergétique; matières premières renouvelables; une économie forestière viable à long terme; biodiversité; bilan intergénérationnel; responsabilité sociale des entreprises.

L'aspect participatif

L'Allemagne a élaboré sa stratégie du développement durable 2002 et son rapport d'étape 2004 dans le cadre d'un vaste processus de dialogue et de consultation avec les interlocuteurs sociétaux et les citoyens (par écrit, par internet, consultation directe). Le Conseil pour le développement durable y a joué un rôle actif.

L'intégration verticale

Un comité de travail instauré par la Conférence des ministres de l'environnement (UMK), le Groupe de travail fédération – länder pour le développement durable (BLAG NE), assure l'échange d'informations entre les länder et la fédération en matière de stratégies et de politiques du développement durable. Il coordonne les travaux des ministres et des sénateurs de l'environnement responsables du développement durable dans les länder et prend position sur la révision de la stratégie du développement durable. Presque tous les länder possèdent aujourd'hui une stratégie du développement durable ou des programmes et des trains de mesures relatifs à ce thème.

Les initiatives des communes en faveur de l'Agenda 21 local sont organisées en réseaux, qui coordonnent les échanges d'informations.

«Ecosense» est le Forum du développement durable de l'économie allemande. Il compte actuellement 24 entreprises membres.

Les ressources financières

La stratégie est en principe financée par le biais du budget ordinaire et les budgets sectoriels. Le gouvernement fédéral encourage en outre les initiatives locales dans le cadre de sa stratégie nationale de développement durable. Le ministère fédéral de la formation et de la recherche a créé un budget d'encouragement spécial pour l'engagement citoyen. Ces fonds sont destinés en premier lieu au lancement de nouveaux projets de la société civile pour des activités locales en faveur du développement durable. Il est également responsable d'un programme-cadre «Recherche pour le développement durable» doté un volume de subventions de 800 millions d'euros; enfin, il consacre 30 millions d'euros pour soutenir la recherche intégrée sur le développement durable (recherche socio-écologique).

III. La France

La France a adopté une stratégie nationale de développement durable dès 1992, suite à la Conférence de Rio. Cette stratégie a été remplacée en 1997, puis en 2003 par la «Stratégie Nationale de Développement Durable» en vigueur actuellement.⁵⁸ Cette dernière répond aux engagements internationaux que la France a pris dans le cadre des Nations Unies et qu'elle a confirmés lors du Sommet de Johannesburg; elle coïncide aussi avec la stratégie européenne de développement durable de 2001. Cette stratégie, qui repose sur les quatre piliers que sont l'économie, le social, la protection de l'environnement et la culture, est axée sur des actions et s'adresse à l'État, mais aussi aux collectivités locales, aux entreprises et aux citoyens.

Elle s'appuie sur six axes stratégiques et dix programmes d'action et vise une centaine d'objectifs. Au moins un programme d'action a été développé pour chaque priorité stratégique.

Les priorités sont:

- Le citoyen comme acteur du développement durable; information et sensibilisation; éducation et participation
- Régions, territoire
- Activités économiques: entreprises et consommateurs
- Protection améliorée de l'environnement et des humains
- Le rôle exemplaire de l'État
- L'action internationale.

Les quelque cinq cents actions sont évaluées à l'aide d'indicateurs. Le bilan est publié régulièrement dans un rapport. La plupart des actions n'ont pas de durée prédéfinie.

La mise en œuvre

Les responsabilités

Le Comité interministériel pour le développement durable (CIDD), qui existe depuis 2002, est responsable d'élaborer, de mettre en œuvre et d'actualiser la Stratégie de Développement Durable. Il vérifie la cohérence des actions entreprises par les différents ministères avec la politique de développement durable du gouvernement et il définit les lignes directrices de cette politique. Il adopte un rapport annuel qui évalue la mise en œuvre de la Stratégie de Développement Durable et des plans d'action. Le CIDD est présidé par le Premier ministre et comprend tous les membres du gouvernement. Un représentant de la présidence participe aux travaux du Comité. Le secrétariat est assuré par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable. Les différents ministères sont responsables de la mise en œuvre et du suivi des actions qui les concernent.

Les organes d'accompagnement institutionnalisés

Dans chaque ministère, un haut fonctionnaire est responsable du développement durable. Il est chargé de sensibiliser les collaborateurs à cette démarche, de coordonner l'élaboration des plans d'action et de surveiller leur mise en œuvre. Les hauts fonctionnaires chargés du développement durable forment le Comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable (CPHFDD), présidé par le haut fonctionnaire du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable. Chargé de préparer les séances du CIDD, il a donc contribué à l'élaboration de la Stratégie de Développement Durable et met en place la structure destinée à la mettre en œuvre.

Le Conseil national du développement durable (CNDD) existe depuis 2003. Il réunit les acteurs de la société civile et des représentants des collectivités territoriales nommés par le Premier ministre. Il a principalement une fonction de conseil et de proposition et a beaucoup contribué à l'actuelle Stratégie de Développement Durable. Il présente chaque année un rapport au gouvernement. La

⁵⁸ Une actualisation a été effectuée en novembre 2006

fonction de membre est bénévole et non rémunérée. Le secrétariat est assuré par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

L'évaluation et le suivi

Sous la responsabilité du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, le premier rapport sur la mise en œuvre a été établi et soumis au Parlement en 2004. En 2005, la Stratégie de Développement Durable a été soumise à une évaluation par des pairs, effectuée par le Ghana, la Belgique, le Royaume-Uni et l'Ile Maurice.

L'aspect participatif

La Stratégie de Développement Durable accorde un très grand poids à l'aspect participatif, qui, toutefois, est fortement institutionnalisé. L'élaboration de cette stratégie a mobilisé, au niveau gouvernemental, tous les ministres, leurs équipes de collaborateurs, cabinets et départements pour débattre des orientations et des actions et pour soumettre des propositions. La société civile, les organisations et les associations étaient représentées par le Conseil national du développement durable (90 membres).

L'intégration verticale

Le lien entre la Stratégie et les plans d'action aux niveaux local et régional est assuré par la priorité «Régions» de la Stratégie. Par ailleurs, la Stratégie mentionne à plusieurs reprises l'Agenda 21 local et de plus, le Conseil national du développement durable (CNDD) comprend des représentants des collectivités territoriales.

Les ressources financières

Un budget spécial de 11,57 millions d'euros a été affecté à la Stratégie de Développement Durable en 2005 et 9,16 millions d'euros ont été prévus en 2006.

IV. L'Autriche

La Stratégie autrichienne de développement durable, approuvée en 2002 par le gouvernement fédéral, a inauguré un processus continu, qui doit faire du développement durable une référence nouvelle pour les politiques environnementale, économique, de l'emploi et sociale à long terme. Elle est donc conçue comme une stratégie évolutive, qui peut réagir de manière rapide et flexible lorsque les conditions l'exigent. Obligatoire au niveau fédéral, elle constitue un cadre d'orientation pour les länder, les communes et les entreprises. Elle se concentre sur quatre domaines d'intervention transversaux: qualité de vie, pôle économique, espace vital, responsabilité internationale; chacun d'eux a défini cinq objectifs directeurs, en partie quantifiés et pourvus d'un calendrier. Un système de 50 indicateurs sert à mesurer leur degré de réalisation.

Le programme de travail établi tous les deux ans est l'instrument principal de la mise en œuvre. Il définit les priorités et comprend les actions et projets accompagnés d'un échéancier. Il s'adresse aux membres du Comité (voir ci-dessous), aux personnes concernées des départements, aux membres des deux chambres du parlement, ainsi qu'aux députés autrichiens du Parlement européen, aux décideurs des entreprises et au grand public. Les programmes de travail définissent aussi des priorités stratégiques qui servent à identifier les actions clés.

Les priorités stratégiques pour la période de planification qui prend fin en 2006 sont:

- Justice sociale et travail durable
- Introduction d'un système fiscal et de subventions basés sur des critères écologiques
- Formation, recherche et développement pour la durabilité
- Politique de développement durable et mise en œuvre des décisions de Johannesburg
- «Union européenne du développement durable»
- Nouvelles formes d'organisation politique et de gouvernance

- Protection du climat et énergie durable
- Mobilité durable
- Développement communal et régional durable
- Popularisation du développement durable
- Consommation durable
- Pôle économique dynamique.

Les rapports d'étape informent le gouvernement fédéral de l'avancement de la mise en œuvre du programme de travail. Le premier rapport d'étape a été rédigé en 2004. Un rapport d'indicateurs publié simultanément a mis en évidence les principales tendances des dernières années.

La mise en œuvre

Les responsabilités

La coordination de la mise en œuvre et la Stratégie relèvent du Ministère fédéral de l'agriculture, de la sylviculture, de l'environnement et de la gestion des eaux (BMLFUW ou Lebensministerium/Ministère de la vie). Tous les documents de la Stratégie sont préparés par les offices concernés, coordonnés politiquement au niveau des bureaux ministériels; le Conseil des ministres est chargé d'en prendre connaissance ou de les approuver.

Les organes d'accompagnement institutionnalisés

Le Comité pour une Autriche durable accompagne et coordonne la mise en œuvre de la Stratégie et il est responsable de son développement. Ses tâches incluent l'établissement du programme de travail et du rapport d'étape. Il se compose de la Chancellerie fédérale et de représentants de chaque Ministère concerné, des partenaires sociaux et des coordinateurs du développement durable des länder.

Le Forum Autriche durable (appelé «Expertenpanel» dans la Stratégie) soutient le processus de mise en œuvre et conseille le Comité. Il prend position sur les programmes de travail et les rapports d'étape. Il a aussi comme tâche de conseiller les milieux politiques. Sa composition large – milieux scientifiques, représentations d'organisations non gouvernementales et experts des secteurs économiques, environnementaux et sociaux – doit garantir une expertise indépendante. Les membres sont nommés par le ministre en charge du Ministère de la vie, sur proposition du Comité et des associations faîtières des organisations non gouvernementales. Il s'agit d'une activité à titre honorifique.

Ces deux groupes d'experts sont secondés par un groupe de pilotage professionnel rattaché au Ministère de la vie. Des rencontres mensuelles servent à discuter des progrès accomplis et à échanger les expériences. Une base de données favorise le dialogue virtuel entre les rencontres.

Le Conseil autrichien du développement durable (ÖRNE) inclut des représentations de tous les ministères, des länder et de l'Association des villes et des communes, des milieux de la recherche et de l'économie, ainsi que des associations de jeunesse et des associations faîtières des organisations non gouvernementales. Il échange régulièrement des informations avec le Comité. Le but de l'ÖRNE est de coordonner la position autrichienne en vue de la Commission du développement durable des Nations Unies (CDD) et de soutenir la mise en œuvre sur le plan interne. Ses rencontres servent également à l'échange d'expériences et d'informations. Il s'agit d'une commission à vocation internationale et non d'un instrument de mise en œuvre comme le Forum ou le Comité.

Le Réseau d'acteurs Autriche durable se compose d'acteurs et d'actrices qui, dans leur activité professionnelle au sein de l'administration, de l'économie ou du milieu scientifique, travaillent à la réalisation concrète du développement durable. Ils représentent tous les niveaux d'action importants pour la mise en œuvre, du niveau fédéral au niveau communal en passant par les niveaux du land et de la région.

Le but du Réseau est double: l'échange d'idées et d'expériences institutionnalisés et le débat interdisciplinaire à propos de la mise en œuvre du développement durable. Il permet ainsi de coordonner, au niveau des länders, les activités et les expériences relatives aux projets en cours dans le domaine du développement durable et par conséquent d'harmoniser le processus de développement durable au plan national.

L'évaluation et le suivi

C'est sur la base de l'évaluation que sont décidés les développements et les modifications de la stratégie du développement durable autrichienne, de ses objectifs et de ses mécanismes de mise en œuvre. L'évaluation externe effectuée par un groupe interdisciplinaire de scientifiques indépendants a été publiée en décembre 2005. Elle met l'accent sur l'évaluation du processus de mise en œuvre. Il s'agit d'en tirer les leçons et de favoriser l'innovation institutionnelle.

L'aspect participatif

La stratégie autrichienne de développement durable a été élaborée par un groupe de travail composé de représentants des ministères, des länders et des communes, des partenaires sociaux, des groupes d'intérêt et des organisations non gouvernementales. Un site internet a donné l'occasion à toutes les personnes et organisations non représentées dans le groupe de travail de faire directement des suggestions pour la stratégie du développement durable. Une enquête a par ailleurs été effectuée auprès du monde scientifique autrichien, ainsi que d'expertes et d'experts internationaux.

L'intégration verticale

La stratégie autrichienne de développement durable se fonde sur une mise en œuvre décentralisée et coordonnée. Au-delà du seul engagement du gouvernement fédéral, elle s'adresse aussi aux länders, régions, communes, entreprises et citoyens. Certaines actions visent à encourager les länders à lancer leur propre stratégie du développement durable ou à promouvoir des démarches d'Agenda 21 local. La collaboration et les échanges d'informations avec le niveau régional passent par la Table ronde Autriche durable.

Les länders n'ont pas encore de stratégie du développement durable à eux. Le lien entre la stratégie du développement durable et les démarches d'Agenda 21 local est plutôt faible.

Les ressources financières

La stratégie du développement durable ne prévoit pas de moyens financiers séparés pour sa mise en œuvre et aucun budget spécifique n'est mis à disposition. Les différentes actions sont financées par les budgets respectifs des services administratifs compétents. Le secrétariat du Forum Autriche durable est financé par le Ministère de la vie. Il n'existe guère d'estimations des conséquences financières qui résulteraient de l'inaction.

V. Le Royaume-Uni

La première stratégie du développement durable du Royaume-Uni (UK), «A better quality of life, a strategy for sustainable development for the UK», a été adoptée en mai 1999. Elle comportait quatre thèmes centraux: progrès social, protection efficace de l'environnement, gestion scrupuleuse du capital écologique, maintien d'un taux d'emploi élevé et stable et de la croissance économique. C'est en mars 2005 que le Premier ministre a lancé la deuxième stratégie du développement durable, «Securing the Future, delivering UK sustainable development strategy». Ce document se fonde sur la stratégie de 1999, tout en tenant compte des changements intervenus aux niveaux international et national. Avec cette nouvelle stratégie, le gouvernement espère notamment relancer les Agendas 21 locaux. Elle vise des résultats vérifiables et concrets et prévoit que le gouvernement et l'administration publique montrent eux-mêmes l'exemple (p. ex. lors des achats publics), mais elle compte aussi sur la modification des habitudes de chacune et de chacun.

La stratégie du développement durable mise sur cinq principes: vivre avec l'environnement comme facteur limitant; assurer une société forte, saine et équitable; créer une économie durable; promouvoir la gouvernance; exploiter les découvertes scientifiques de manière responsable. Les points forts thématiques suivants en découlent:

- Promotion de modèles durables de consommation et de production
- Changement climatique et énergie
- Protection des ressources naturelles et amélioration de la situation environnementale
- Gestion durable des communes et création d'un monde plus équitable (respect des engagements internationaux).

Chaque priorité est assortie d'une série d'objectifs et d'actions, en partie pourvus d'un échéancier. 68 indicateurs centraux accompagnent la stratégie et servent à l'évaluer. Un rapport d'étape annuel «Achieving a better quality of life: Review of progress towards sustainable development» est établi par le département de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA). Le dernier rapport sur la stratégie de 1999 est paru en 2004.

Le gouvernement et le Premier ministre souscrivent explicitement au développement durable. La politique de développement durable est coordonnée par le comité ministériel responsable de l'environnement.

La mise en œuvre

Les responsabilités

Le Comité du développement durable (Sustainable Development Board), où sont représentés tous les départements, est chargé de la mise en œuvre et du développement de la stratégie du développement durable. Ce Comité est présidé par le DEFRA.

Les organes d'accompagnement institutionnalisés

La Sustainable Development Unit (SDU, unité de développement durable) est subordonnée au DEFRA. Elle a pour mission de promouvoir le développement durable au sein du gouvernement et des ministères, de réaliser un suivi et d'élaborer des rapports. Elle a par ailleurs participé au remaniement de la stratégie du développement durable et développé les indicateurs.

Des secrétaires d'État au développement durable (Green Ministers) ont été nommés dans tous les ministères. Ils forment le «Green Cabinet», qui présente chaque année un rapport commun sur la situation de la politique britannique du développement durable. Chaque «Green Minister» est responsable de l'intégration de la politique de l'environnement et du développement durable dans les stratégies et politiques de son département et de l'amélioration de sa gestion dans la perspective du développement durable (administration, achats). Ces ministres supervisent en outre le suivi et le développement du plan d'action départemental interne en faveur du développement durable.

La Sustainable Development Task Force (SDTF) est présidée par le secrétariat d'État du DEFRA. Elle se constitue de ministres d'Angleterre, d'Écosse, d'Irlande du Nord et du pays de Galles, ainsi que des représentations des parties prenantes déterminantes. Elle a contribué à la révision de la stratégie du développement durable.

L'Environmental Audit Committee (EAC) est chargé par le Parlement de promouvoir le processus de développement durable et de veiller à la mise en œuvre de la stratégie du développement durable. Il examine les effets des budgets et des politiques sous l'aspect de la durabilité.

La Sustainable Development Commission (SDC) existe depuis 2000 et elle est soutenue par la SDU; cette commission fonctionne comme organe consultatif indépendant et accompagne de manière critique le débat national relatif au développement durable. Elle a désormais aussi un rôle de «gardien»: elle doit contrôler le travail du gouvernement et veiller à ce que les actions de la nouvelle

stratégie soient effectivement mises en œuvre. Il s'agit d'une commission indépendante, intersectorielle et axée sur la pratique. La SDC est placée sous l'autorité directe du Premier ministre. Nommés par le gouvernement, ses membres représentent les groupements issus de la société civile.⁵⁹

L'évaluation et le suivi

L'évaluation et le suivi sont effectués par la Sustainable Development Unit (SDU). Le rapport annuel des «Green Ministers» informe également sur l'action du gouvernement.

Le gouvernement publie chaque année un rapport d'étape concernant la réalisation des objectifs de la stratégie du développement durable (chaque département est examiné de près); ce rapport est établi à l'aide d'indicateurs. Le rapport annuel de l'EAC donne une vue d'ensemble de l'action gouvernementale en ce qui concerne certains aspects importants pour l'année sous revue.

L'aspect participatif

La révision de la première stratégie du développement durable a été effectuée au moyen d'un vaste processus participatif. Au niveau national, une consultation large et ouverte a eu lieu sur Internet. Par ailleurs, 1700 organisations ont été directement invitées à participer à la consultation. Une série de séminaires et d'ateliers thématiques a par ailleurs été organisée. Au niveau régional, diverses activités ont eu lieu, orientées vers les particularités régionales. Au niveau local, six manifestations ont été organisées pour les autorités et les groupes locaux.

L'intégration verticale

Le Local Government Act 2000 demande aux autorités locales d'élaborer une stratégie communale qui contribue au développement durable du Royaume-Uni. Plusieurs actions de la stratégie 2005 concernent directement les communes. Elle inclut tous les niveaux gouvernementaux et met l'accent sur la collaboration entre les niveaux local, régional et national.

Les ressources financières

Des moyens financiers sont mis à disposition pour réaliser les actions spécifiques qui figurent dans la stratégie.

⁵⁹ Économie, organisations non gouvernementales, gouvernements locaux et régionaux, hautes écoles, syndicats, associations de jeunesse.

Annexe 2:

Liste des unités administratives représentées au CIDD

Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)
Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)
Office fédéral de l'énergie (OFEN)
Office fédéral de la santé publique (OFSP)
Office fédéral de la communication (OFCOM)
Office fédéral de la culture (OFC)
Office fédéral de l'agriculture (OFAG)
Office fédéral des migrations (ODM)
Office fédéral du développement territorial (ARE)
Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
Office fédéral du sport (OFSP)
Office fédéral de la statistique (OFS)
Office fédéral des routes (OFROU)
Office fédéral de l'environnement (OFEV)
Office fédéral des transports (OFT)
Office vétérinaire fédéral (OVF)
Office fédéral du logement (OFL)
Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)
Chancellerie fédérale (ChF)
Direction du développement et de la coopération (DDC)
Direction du droit international public (DDIP)
Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI)
Administration fédérale des finances (AFF)
Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
Bureau fédéral de la consommation (BFC)
Secrétariat général du Département fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports (SG DDPS)
Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche (SER)
Secrétariat d'État à l'économie (SECO)