

02.030

**Rapport du Conseil fédéral
«Stratégie 2002 pour le développement durable»**

du 27 mars 2002

Condensé

L'année 2002 est placée sous le signe du 10^e anniversaire de Rio. Le «Sommet mondial sur le développement durable» aura lieu cet été à Johannesburg, dans le prolongement de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue en 1992 à Rio de Janeiro. A cette occasion, le Conseil fédéral présente sa nouvelle Stratégie pour le développement durable.

Pour donner suite à la Conférence de Rio, le Conseil fédéral a constitué en mars 1993 le Comité interdépartemental Rio (Ci-Rio), organisé au niveau des directions et chargé de conduire les travaux. Ce comité, qui réunit tous les services fédéraux assumant des tâches dans le domaine du développement durable, a également dirigé l'élaboration de la présente stratégie.

Une première stratégie «Développement durable en Suisse» avait été élaborée dans le cadre du Ci-Rio à l'occasion du 5^e anniversaire de Rio. Elle avait été adoptée par le Conseil fédéral en 1997. La «Stratégie 2002 pour le développement durable» se fonde sur la politique de 1997, mais la poursuit et la développe. La nouvelle stratégie obéit à une approche globale et vise une intégration des principes du développement durable sur tout le territoire et dans tous les domaines politiques. Pour mieux ancrer cette approche globale, la nouvelle Constitution fédérale prévoit que lois, programmes, conceptions et projets se référeront tous au développement durable.

Le Conseil fédéral édifie sa politique de développement durable sur une conception large de ce processus. Il voit dans le développement durable un champ d'action politique qui vise à garantir globalement un développement viable à long terme et relève des défis environnementaux, économiques et sociaux. La présente stratégie se trouve donc face à des défis très divers: économie et compétitivité, politique financière, recherche, technologie et formation, cohésion sociale, santé, environnement et ressources naturelles, organisation du territoire, mobilité, relations internationales.

Points principaux de la Stratégie 2002:

- recherche d'un équilibre entre les trois piliers du développement durable (économie, société, environnement);
- conception globale sur le fond, donc stratégie qui ne se limite pas à quelques domaines politiques seulement;
- définition de mesures pragmatiques afin d'aboutir à un plan d'action concret;
- intégration des cantons, des communes, de la société civile et du secteur privé.

Le Conseil fédéral, se fondant sur les bases conceptuelles élaborées par le Ci-Rio, adopte, avec la «Stratégie 2002 pour le développement durable», dix domaines d'intervention qui réunissent 22 actions. Il fixe également les conditions générales de la réalisation du programme et définit les responsabilités. Cette stratégie porte

sur une durée de six ans, jusqu'à la fin de la législature 2004–2007. Un délai-cadre est défini pour la mise en œuvre de chaque action. Un système de suivi et d'évaluation garantira une information régulière. Des collaborations et des efforts de communication communs avec les cantons, les communes, la société civile et le secteur privé contribueront en outre au succès de la mise en œuvre.

Rapport

1 Le point de la situation

1.1 Mandat

Pour donner suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, le Conseil fédéral a constitué en mars 1993 le Comité interdépartemental Rio (Ci-Rio), organisé au niveau des directions et chargé de conduire les travaux. Ce comité réunit les services fédéraux chargés de tâches dans le domaine du développement durable.

Une première stratégie «Développement durable en Suisse» avait été élaborée dans le cadre du Ci-Rio. Le Conseil fédéral l'avait adoptée en 1997, donc cinq ans après la Conférence de Rio. Comme il l'expliquait dans son introduction, la Stratégie 1997 n'était pas conçue comme un instrument global, mais se concentrait sur «sur un petit nombre de mesures réalisables qui renforcent et complètent les activités déjà en cours dans le cadre du programme de la législature 1995–1999»¹.

Dans son rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de sa stratégie², le Conseil fédéral avait donné mandat à l'administration, le 11 décembre 2000, de la remanier: «Le DETEC (en collaboration avec le DFAE et le DFE) est chargé de transmettre en temps voulu au Conseil fédéral une proposition contenant de nouvelles bases pour poursuivre la stratégie du Conseil fédéral». Le délai avait été fixé à 2002. Le remaniement de la Stratégie pour le développement durable est aussi mentionné dans le Rapport sur le programme de la législature 1999–2003³.

En 2002, la Suisse et le monde ont un recul d'une décennie depuis Rio. Un «Sommet mondial sur le développement durable» aura lieu cet été à Johannesburg (Afrique du Sud) dans le prolongement de la Conférence de Rio de Janeiro. Le Conseil fédéral présente à cette occasion, au moyen du présent rapport, une nouvelle Stratégie pour le développement durable.

La «Stratégie 2002 pour le développement durable» se fonde sur celle de 1997 et la développe. Elle est cependant plus globale que la précédente, qui était délibérément sélective. Elle vise l'intégration des principes du développement durable sur tout le territoire dans tous les secteurs politiques. Elle se fonde sur la révision totale de la Constitution fédérale (1999), qui élève le développement durable au rang d'objectif national.

Dans sa décision du 11 décembre 2000, le Conseil fédéral a chargé les offices fédéraux de poursuivre les travaux de mise en œuvre des actions de la Stratégie 1997 conformément aux conclusions du rapport intermédiaire. Le tableau de l'*annexe* montre comment ces actions se poursuivent dans le cadre de la Stratégie 2002.

¹ Rapport du 9 avril 1997 «Stratégie du développement durable en Suisse»; FF **1997** II 1045

² Rapport intermédiaire du 11 décembre 2000 «Le développement durable en Suisse: état des réalisations»

³ Rapport du 1^{er} mars 2000 sur le programme de la législature 1999–2003; FF **2000** 2276, cf. rubrique «Autres affaires» dans le domaine de l'environnement et des infrastructures

1.2 Nouvelle Constitution fédérale

L'adoption de la nouvelle Constitution fédérale de 1999 a été un événement clé des années nonante pour le développement durable. Ce dernier y est ancré de plusieurs façons.

Dans son préambule, la nouvelle Constitution fédérale responsabilise le peuple suisse et les cantons vis-à-vis des générations futures.

L'art. 2 définit le but supérieur de la Confédération. Il consiste notamment à favoriser la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle (al. 2) et à s'engager en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique (al. 4). Favoriser le développement durable devient ainsi l'un des buts de la Confédération.

L'art. 73 (développement durable) donne un mandat obligatoire à tous les organes étatiques, quel que soit leur échelon: «La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.»

L'art. 54 cite les buts de politique étrangère, qui reprennent les éléments importants du développement durable: préserver la prospérité, contribuer à soulager les populations dans le besoin, lutter contre la pauvreté, promouvoir le respect des droits humains, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.

La place significative du développement durable dans la nouvelle Constitution fédérale est une nouveauté essentielle et importante par rapport à l'ancienne Constitution.

1.3 Contexte international

ONU

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, les gouvernements ont adopté en 1992, dans la Déclaration de Rio, 27 principes universels destinés à guider les efforts internationaux pour atteindre l'objectif d'un développement durable. Un autre grand acquis de cette Conférence est que les gouvernements ont réussi à se mettre d'accord sur un plan d'action concret pour le XXI^e siècle: l'Agenda 21. Le plan d'action pour un développement durable prévoyait notamment l'élaboration de stratégies nationales par les Etats qui l'ont adopté – dont la Suisse. L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé lors de sa session extraordinaire de 1997 que ces stratégies devaient être adoptées en 2002 au plus tard. Dans la Déclaration du Sommet du Millénaire, les chefs d'Etat et de gouvernement ont réaffirmé leur soutien au programme de l'Agenda 21.

OCDE

L'OCDE estime que les mesures prises à ce jour pour atteindre les objectifs du développement durable sont insuffisantes. Bien qu'elle enregistre quelques progrès, l'OCDE dresse un bilan globalement inquiétant: la situation s'est considérablement dégradée en ce qui concerne la biodiversité ainsi que la gestion et la préservation de l'eau et du sol. Un quart de la population des pays en développement vit comme auparavant dans une pauvreté extrême. Il est également probable que la croissance

démographique continue de s'accélérer et que certaines maladies se propagent davantage. La pauvreté et les inégalités persistantes sont des obstacles sérieux pour un avenir fait de paix, de sécurité, d'équité et de solidarité dans un environnement intact au niveau mondial, national et régional.⁴

Vu cette situation, l'OCDE a rédigé un «Guide pratique pour les stratégies de développement durable»⁵ afin d'aider les pays à mener à bien cette tâche. Ce document met en relief l'importance de la coopération et la nécessité d'associer les niveaux national et local. Le rapport contient des recommandations particulières pour les domaines du changement climatique et de la gestion des ressources naturelles, étant donné qu'un développement non durable semble leur faire courir des risques particulièrement importants.

Union européenne

Lors de son assemblée à Göteborg en juin 2001, le Conseil européen a adopté sa propre stratégie pour le développement durable. Cette déclaration d'intention prévoit que les effets environnementaux, sociaux et écologiques de toutes les politiques soient contrôlés de façon coordonnée et intégrés dans les processus de décision. Pour une meilleure coordination politique de ces efforts, le Conseil européen invite les Etats membres à développer et à mettre en œuvre leurs propres stratégies. La stratégie du Conseil est délibérément axée sur des problèmes présentant des menaces sérieuses. Pour compléter les décisions existantes dans les domaines de la pauvreté, de l'exclusion sociale et du vieillissement de la population⁶, des objectifs et des actions ont été adoptés pour quatre domaines principaux:

- lutte contre le changement climatique et usage accru d'énergies propres, notamment dans le but de porter à 22 % de la consommation totale de l'UE la part d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables;
- garantie d'une mobilité justifiable au plan écologique et de moyens de transport adéquats par des investissements qui privilégient les transports publics et les chemins de fer, ainsi que par l'internalisation complète des coûts sociaux et écologiques des transports;
- réduction des risques dans le domaine sanitaire, par exemple en adoptant une politique sur les substances chimiques d'ici à 2004 et en créant un système européen de surveillance et d'alerte pour les questions de santé;
- sensibilisation accrue à un usage responsable des ressources naturelles: favoriser des méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement, remettre en état des biotopes et des biocénoses et stopper le recul de la biodiversité d'ici à 2010.

En complément, la Stratégie de l'Union européenne prévoit des actions destinées à améliorer la communication entre les Etats membres et à mobiliser la population et les grandes entreprises. La Commission organisera donc notamment, dès 2002 et tous les deux ans, un «Forum des intéressés» afin de faire participer un large public à l'évaluation de la stratégie de l'UE.

⁴ OECD: Policies to Enhance Sustainable Development, Paris 2001

⁵ OCDE: Guide pratique pour les stratégies de développement durable, Paris 2001

⁶ Commission des communautés européennes, Stratégie de Lisbonne dans le domaine de la politique sociale, mars 1999

Stratégies nationales en Europe

Il est difficile de comparer les stratégies des différents pays européens, car tant les approches que les contenus varient fortement. Les efforts de plusieurs pays évoluent parallèlement à ceux de la Suisse. On peut en tout cas constater que la plupart des pays européens ont élaboré des stratégies pour un développement durable ou sont en train de le faire.

Certaines stratégies nationales, par exemple celle de l'Italie, sont principalement axées sur l'aspect environnemental. D'autres pays comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France ou l'Autriche ont opté pour des approches plus diversifiées, avec des composantes économiques, sociales et environnementales bien marquées. En Suisse aussi, la Stratégie 2002 élargit ses thèmes par rapport à la version de 1997, et s'étend aux thèmes de la mobilité et du développement territorial.

Les stratégies européennes en faveur du développement durable sont certes diverses, mais elles se fondent toutes sur une approche participative. Toutes comportent des structures de proximité ou d'accompagnement qui intègrent un vaste cercle d'acteurs, que ce soit sous la forme d'une table ronde, d'une commission ou d'un conseil national pour le développement durable. La présente stratégie suisse a aussi été élaborée avec la participation des cantons, de la société civile et du secteur privé, par le biais des procédures de consultation en usage dans notre pays. Un dialogue encore plus intense et un processus participatif sont prévus pour la phase de concrétisation et de mise en œuvre des actions (cf. ch. 4).

Les stratégies nationales ne prévoient pas toutes des systèmes d'évaluation. Pour la mise en œuvre de la Stratégie suisse 2002 en revanche, un suivi régulier et des évaluations périodiques sont en préparation (cf. ch. 4).

1.4 Processus d'élaboration de la stratégie et critères de choix des actions

La présente stratégie a été élaborée, comme la précédente, dans le cadre du Ci-Rio. Dans le souci d'intégrer autant de secteurs politiques que possible dans le processus du développement durable, tous les services fédéraux ont été invités à participer à l'élaboration de la stratégie.

Dans une phase préparatoire, qui a servi à rassembler les données de base, un rapport d'experts⁷ a joué un rôle important. Avec d'autres documents⁸, ce rapport a contribué à l'analyse de la situation initiale et des défis à relever. Ces études mettent en évidence les nombreux défis auxquels la Suisse sera confrontée ces prochaines années en matière de développement durable, tant sur le plan intérieur que dans le

⁷ MAUCH Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG: Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven. Rapport mandaté par le comité interdépartemental Rio (Ci-Rio), Zurich 2001 (en allemand seulement; une version grand public est disponible en français sous le titre «Un avenir pour la Suisse. Le développement durable: une chance pour l'économie, l'environnement et la société.»)

⁸ A signaler, à côté de documents consacrés à des secteurs politiques particuliers: Schweizerische Bundeskanzlei und Bundesamt für Statistik: Herausforderungen 1999–2003 – Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Rapport de l'état-major de prospective de l'administration fédérale. Neuchâtel, 1998.

contexte international. Ces enjeux concernent à la fois les sphères économique, sociale et environnementale.

Cette analyse a permis de fixer les dix domaines d'intervention qui structurent les actions prévues par la présente stratégie. Les textes introduisant les domaines d'intervention, qui présentent la situation initiale et l'évolution constatée, sont suivis chacun d'un bref aperçu des éléments principaux des politiques en cours qui obéissent déjà aux principes du développement durable. La description des actions fournit ensuite les points principaux de la politique future dans le domaine d'intervention concerné.

Le Rapport suisse de juillet 2001 adressé au secrétariat de la Commission des Nations Unies sur le développement durable (CSD)⁹ a constitué une étape importante: conformément à la décision de la séance de la CSD de mai 2000, tous les Etats étaient appelés à procéder à une évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda 21 au niveau national, dans le cadre du processus international de préparation de «Rio +10». Le Rapport suisse informait d'une part les Etats partenaires du processus de Rio sur l'état de la mise en œuvre de l'Agenda 21 en Suisse. Il mettait d'autre part en évidence le statu quo à l'intention des acteurs suisses et proposait de nombreuses analyses et actions pour la nouvelle Stratégie du Conseil fédéral en faveur du développement durable.

Tous les services fédéraux ont pu participer à la définition des actions et formuler des propositions pour la stratégie. Toutes les actions ont été conçues par des groupes de travail faisant intervenir plusieurs offices et plusieurs départements. Ces groupes participeront aussi à la concrétisation et à la mise en œuvre. Les points principaux suivants de la nouvelle Stratégie 2002 ont été fixés comme conditions-cadres, en fonction des lignes directrices de la politique du développement durable (cf. ch. 2):

- équilibre entre les trois piliers du développement durable (économie, société, environnement);
- politique intérieure et politique extérieure toutes deux impliquées;
- définition pragmatique d'un plan d'action;
- stratégie globale sur le fond, donc qui ne se limite pas à quelques domaines politiques seulement;
- dans les différents domaines politiques, sélection rigoureuse des actions en fonction des critères suivants:
 - a. nouveauté (exclusion des politiques du Conseil fédéral existantes ou déjà adoptées),
 - b. caractère intergénérationnel (actions portant sur des problèmes ou des dynamiques à long terme),
 - c. importance (mesures nécessitant une action du Conseil fédéral).
 - d. globalité (intégration des trois dimensions: environnement, économie, société).

Les cantons et les groupes d'intérêts ont été consultés sur une version préliminaire. Leurs remarques ont également pris place dans le présent rapport. Les cantons, la

⁹ Dix années après Rio 1992 – La Suisse en route vers une politique de développement durable. Rapport du Conseil fédéral du 3 juillet 2001, à l'attention du secrétariat de la Commission du développement durable de l'ONU.

société civile et le secteur privé doivent aussi être intégrés dans la phase de mise en œuvre. Ils ont en effet un rôle décisif à jouer dans les différentes problématiques abordées, en raison de leurs compétences juridiques que la présente stratégie ne peut modifier (en vertu du principe de subsidiarité) ou de leurs possibilités d'action effectives.

2 Lignes directrices de la politique de développement durable

Les lignes directrices de la politique du Conseil fédéral se fondent d'une part sur les principes ancrés dans les dispositions précitées de la nouvelle Constitution fédérale, d'autre part sur la conception tridimensionnelle, développée à la Conférence de Rio, du développement durable, qui englobe l'économie, la société et l'environnement. Les lignes directrices exposées ici développent et consolident les «Lignes directrices et principes» que le Conseil fédéral a transmises à la CSD dans son rapport «Dix années après Rio – La Suisse en route vers une politique de développement durable»¹⁰.

La conception actuelle du développement durable n'est pas fondamentalement différente de celle de la Stratégie 1997. Dans la Stratégie 2002, le Conseil fédéral s'efforce toutefois de concrétiser cette conception au niveau de l'action effective, par exemple par la prise en compte équilibrée des dimensions de l'environnement, de l'économie et de la société ou par des processus participatifs dans la mise en œuvre de la stratégie.

2.1 Se responsabiliser face à l'avenir

Pour le Conseil fédéral, la définition déterminante du développement durable est toujours celle élaborée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et appelée «définition Brundtland»¹¹ d'après le nom de sa présidente. Le développement est durable quand il garantit la satisfaction des besoins des générations actuelles sans compromettre les possibilités des générations futures de satisfaire les leurs.

Cette définition se fonde sur une orientation éthique et philosophique. La responsabilité par rapport à l'avenir, fondée sur l'équité entre générations et régions du monde, doit remplacer un droit global de disposer du futur. Car le développement durable présuppose de satisfaire les besoins fondamentaux de tous les êtres humains qui vivent maintenant et vivront dans le futur, et cela dans des conditions dignes et équitables. En ratifiant les documents de la Conférence de Rio, la communauté des nations, dont la Suisse, a reconnu que ce principe de responsabilité face à l'avenir constitue une idée directrice obligatoire.

Cette responsabilité implique une éthique de l'équilibre des droits et des devoirs entre partenaires égaux, personnes ou pays. Les conflits d'intérêts doivent être résolus conformément aux règles des droits légitimes et non à celles des rapports de

¹⁰ Cf. note 9

¹¹ World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Oxford, New York 1987, p. 43

pouvoir. La défense des intérêts et la responsabilité constituent le fondement éthique d'une politique de développement durable et axée sur l'avenir. Pour le Conseil fédéral, cette idée est valable tant vis-à-vis de l'extérieur que sur le plan intérieur: la politique extérieure de la Suisse a pour but de sauvegarder ses intérêts et d'assumer en même temps sa responsabilité de membre de la communauté internationale¹². Sur le plan intérieur, la Suisse entend offrir des conditions-cadres optimales pour être un pôle d'action et de réflexion et, pour tous ses habitants, une patrie capable d'évoluer et où il fait bon vivre.

«Se responsabiliser face à l'avenir» signifie aussi promouvoir les principes de précaution, du pollueur-payeur et de la responsabilité civile, puisqu'ils constituent les conditions fondamentales d'un comportement économique, environnemental et social viable à long terme et à tous les niveaux.

Mais dans une société ouverte dotée d'une constitution libérale et démocratique, il n'y a pas lieu d'éviter ou de regretter les divergences de vue quant à la concrétisation du développement durable. Le Conseil fédéral juge téméraire de définir exactement quel est l'avenir durable qui lui semble juste, et de vouloir le fixer et le mettre en œuvre une fois pour toutes. Il préfère entendre par développement durable un processus social de recherche, d'apprentissage et d'organisation.

Le développement durable se rapproche donc d'autres notions éthiques fondamentales, comme la liberté, impossibles à définir de façon définitive et exhaustive, mais sans cesse à réinterpréter et à reformuler en fonction du contexte historique. Le développement durable est donc compris comme une notion régulatrice qui doit inspirer en permanence le processus social d'apprentissage et d'organisation.¹³

2.2 Chercher l'équilibre entre environnement, économie et société

Les objectifs du développement durable comportent trois dimensions: responsabilité environnementale, capacité économique et solidarité sociale. Quelques critères de concrétisation sont énumérés ci-dessous.¹⁴

Par rapport à la dimension «responsabilité environnementale», le développement est durable quand le milieu de vie des êtres humains, des animaux et des végétaux est conservé et que les ressources naturelles sont exploitées dans le respect des générations futures, ce qui signifie:

¹² Rapport sur la politique extérieure 2000 – Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration. Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000; FF **2001** 237.

¹³ Voir à ce propos: Jürg Minsch et al., Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Berlin, Heidelberg 1998, p. 16; Mauch Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG; cf. note 7.

¹⁴ Les critères relatifs aux trois dimensions du développement durable sont tirés des ouvrages suivants: Ci-Rio: Elemente für ein Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, Berne 1995; Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages: Konzept Nachhaltigkeit, Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn 1998; Mauch Consulting, INFRAS et Ernst Basler und Partner AG; cf. note 7.

- préserver les espaces naturels;
- maintenir la consommation de ressources naturelles (p. ex. matières premières renouvelables, eau) au-dessous du niveau de régénération naturelle;
- maintenir la consommation de ressources non renouvelables (p. ex. énergies et matières premières fossiles) au-dessous du potentiel de développement de ressources renouvelables;
- abaisser à un niveau inoffensif la pollution de l’environnement naturel (eau, sol, air) et des organismes humains par l’émission de substances nocives;
- réduire les effets de catastrophes écologiques et ne s’exposer à des risques d’accident que lorsque le sinistre le plus grave possible ne provoque pas de dommages persistant au-delà d’une génération.

Par rapport à la dimension «capacité économique», le développement est durable quand l’économie reste prospère et apte à se développer, ce qui signifie:

- maintenir les revenus et l’emploi, les faire croître en fonction des besoins et en veillant à ce que leur répartition sociale et territoriale soit équitable;
- au minimum maintenir le capital de production en se fondant sur le capital social et humain et pouvoir le faire croître en termes qualitatifs;
- améliorer la compétitivité et la capacité d’innovation de l’économie;
- influencer sur l’économie en premier lieu par des mécanismes de marché (prix), compte tenu des facteurs de rareté déterminants et des coûts externes;
- ne pas gérer les fonds publics au détriment des générations futures (p. ex. dettes, dilapidation de valeurs).

Par rapport à la dimension «solidarité sociale», le développement est durable quand la vie et l’épanouissement humains sont possibles dans la solidarité et le bien-être, ce qui signifie:

- protéger et favoriser la santé et la sécurité des personnes au sens le plus large;
- garantir la formation, donc le développement, l’épanouissement et l’identité des individus;
- encourager la culture, ainsi que le maintien et le développement de valeurs et de ressources sociales au sens du capital social;
- garantir des droits identiques et la sécurité juridique pour tous, en particulier l’égalité entre femmes et hommes, l’égalité des droits ou la protection des minorités ainsi que la reconnaissance des droits humains;
- favoriser la solidarité au sein de chaque génération, entre les générations et globalement.

En développant cette politique, il y a lieu de veiller à ce qu’elle tienne compte des trois aspects du développement durable. Ce dernier ne doit pas être assimilé, comme c’est parfois le cas, à la protection de l’environnement, mais compris comme un champ politique s’occupant globalement de garantir un développement viable à long terme et relevant dans la même mesure les défis environnementaux, économiques et sociaux. L’équilibre des trois dimensions du développement durable s’exprime aussi dans les actions de la Stratégie 2002.

2.3

Reconnaître les spécificités des dimensions du développement durable

La prise en compte du développement durable dans l'accomplissement de toutes les tâches de la Confédération présuppose une pondération permanente de ses trois dimensions. Dans ces processus toujours difficiles de gestion des conflits et d'évaluation, il y a lieu de tenir compte des spécificités des trois dimensions. Leur accorder la même considération ne signifie toutefois pas qu'elles présentent des caractéristiques identiques ni qu'elles sont parfaitement interchangeables. Les débats qui ont lieu dans le monde scientifique sur les notions de développement durable «fort» ou «faible» sont importants à ce sujet.¹⁵ Ces deux notions, qui représentent les extrêmes d'un continuum fait d'une multitude de positions intermédiaires, traitent de la question des substitutions possibles entre environnement, économie et société et au sein même de chacun de ces domaines. Un développement durable fort exige que chaque domaine soit au moins conservé en termes de quantité et de qualité, tandis que le concept de développement durable faible autoriserait par exemple la consommation de capital environnemental si elle est compensée par l'accumulation de capital économique ou social.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'une interprétation nettement «faible» du développement durable ne répond pas aux défis qui se présentent. Car certains aspects de l'environnement en particulier ont des propriétés spécifiques qui rendent irréaliste une substitution par du capital social ou économique. De nombreuses valeurs naturelles, par exemple un climat stable, la biodiversité ou la couche d'ozone de l'atmosphère, sont indispensables à la survie de l'humanité: leur anéantissement n'est en général pas compensable par du capital. A cela s'ajoute le problème de l'irréversibilité. La destruction de valeurs environnementales, contrairement aux changements dans les domaines économique et social, est irréversible à l'échelle humaine, si bien qu'une prudence particulière est opportune dans ce domaine.

Mais le Conseil fédéral juge également inadéquate une interprétation «forte» du développement durable, qui ne permettrait aucune souplesse dans la relation entre environnement, économie et société. Généralement, il défend plutôt une position médiane entre développement durable fort et faible. Il souhaite que la transparence des processus d'évaluation soit garantie quand ils sont délicats, que ces processus ne tournent pas systématiquement en défaveur du même facteur clé et que les limites de capacité de la biosphère soient respectées.

2.4

Intégrer le développement durable dans tous les domaines politiques

Le Conseil fédéral conçoit le développement durable non pas comme une politique sectorielle supplémentaire, mais comme une «idée régulatrice» à intégrer dans toutes les politiques sectorielles. Par conséquent, la Stratégie 2002 n'est pas limitée à certains domaines politiques, mais couvre par principe de nombreuses politiques relevant de l'ensemble des départements et reprend tant les aspects au plan national que les aspects de politique extérieure.

¹⁵ MAUCH Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG (cf. note 7)

En raison de cette ligne directrice, la globalité, c'est-à-dire l'intégration des trois dimensions du développement durable, est un critère prioritaire également pour les actions. Les politiques axées plutôt sur l'économie assumeront donc davantage leur responsabilité sociale et environnementale, les politiques classées dans le domaine social prendront en considération les répercussions économiques et environnementales indésirables et les politiques environnementales tiendront compte d'exigences économiques et sociales.

Afin de garantir cette ligne directrice, le Conseil fédéral a veillé à ce que les actions de la présente stratégie s'élaborent de manière transversale, donc au sein de groupes de travail faisant intervenir plusieurs offices et plusieurs départements.

2.5 Améliorer la coordination entre les domaines politiques et accroître la cohérence

Outre la nécessité d'orienter tous les secteurs politiques vers le développement durable, il importe aussi d'améliorer la coordination entre les différents domaines politiques. Au-delà de la coordination et de la gestion des conflits, il s'agit de viser des optimisations et de développer des synergies, par exemple entre développement technologique, protection de l'environnement et croissance économique. Favoriser l'innovation par des mesures incitatives, mais aussi garantir des marges de déploiement pour les forces novatrices, permettra de développer de nouvelles technologies qui nécessiteront moins de ressources naturelles, diminueront la pollution et les risques pour la santé et la sécurité et procureront en outre des avantages concurrentiels dans les secteurs économiques concernés.

Le développement durable requiert une intégration précoce de ses trois dimensions et l'intervention de plusieurs offices dans le traitement des problèmes pour des solutions solides à long terme. Cela implique d'exposer les conflits et de justifier les évaluations que l'on fait. L'accomplissement de toutes les tâches requiert la prise en compte des dimensions environnementale, économique et sociale du développement durable, ce qui présuppose une pondération permanente de ces trois facteurs clés.

Des processus de décision transparents et une intégration large des différents acteurs garantiront que les décisions politiques tiennent compte autant que possible des aspects du développement durable. Les conflits d'objectifs entre différentes activités de l'Etat sont un effet secondaire normal des décisions politiques. Il s'agit de les rendre visibles et de les inclure de la façon la plus transparente possible dans les processus de décision politique. Une intégration globale des différents acteurs permettra des réflexions globales et des décisions largement légitimées, et produira des solutions applicables.

Pour accroître la cohérence, il convient de renforcer les structures et les processus horizontaux au sein de l'administration. Concernant la politique du développement durable, notons que le Conseil fédéral a créé, dans le cadre des réformes administratives de 2000, un nouvel office, l'Office fédéral du développement territorial (ODT); chargé notamment de coordonner les activités intersectorielles dans le domaine de la mise en œuvre des décisions de Rio en Suisse, il gère à cet effet le secrétariat permanent du Ci-Rio. La coordination et la cohérence dans ce domaine politique s'en trouveront améliorées.

2.6

Atteindre un développement durable par le partenariat

Le développement durable n'est pas une tâche exclusive des instances de l'Etat ou de la Confédération. Les défis actuels font du développement durable une tâche de toutes les institutions et de tous les individus. Non seulement la Confédération, mais aussi les cantons, les communes et les villes sont concernés. Les acteurs sociaux tels que les organisations non gouvernementales, les lobbies de l'économie, les entreprises et les Eglises sont également appelés à prendre l'initiative, à participer à la discussion et à développer des activités appropriées. Le Conseil fédéral est conscient que l'une des tâches de la Confédération est de montrer l'exemple par son propre comportement, par exemple dans ses achats.

De nombreux problèmes de notre pays ne peuvent être résolus de façon constructive que par une étroite collaboration des trois niveaux de l'Etat. Une stratégie du Conseil fédéral qui se limiterait à la politique de la Confédération aurait donc trop peu d'effets. La collaboration avec les cantons, les villes et d'autres communes est indispensable, bien que la Confédération se laisse guider par le principe de subsidiarité et n'aspire à aucun transfert de compétences en définissant sa politique du développement durable. Avec le programme d'encouragement «Agenda 21 local», la Confédération a soutenu, dans le cadre de la Stratégie 1997, environ 30 projets visant la mise en œuvre des principes du développement durable au niveau communal.¹⁶

Afin de mieux intégrer les cantons, les villes et les régions, un «Forum du développement durable» a été créé en 2001, auquel participent la Confédération, les cantons et les grandes villes. Il constituera, en vue de la mise en œuvre la Stratégie 2002 du Conseil fédéral, une plate-forme importante pour la réalisation du développement durable au niveau des cantons et des villes.

De même qu'une stratégie limitée au niveau fédéral, une stratégie limitée aux pouvoirs publics aurait trop peu d'effets, étant donné les facteurs d'influence et les groupes d'acteurs importants aujourd'hui pour le développement durable. La société civile et le secteur privé seront donc aussi intégrés dans la politique du développement durable.

La collaboration entre pouvoirs publics et lobbies est déjà établie en pratique. En politique internationale du développement durable, il existe depuis des années une collaboration régulière avec les organisations non gouvernementales concernées, surtout celles travaillant dans les domaines de l'environnement, du développement et de l'économie. Ces organisations sont associées à la préparation des négociations internationales importantes et ont donné des impulsions significatives au développement durable en Suisse ces dix dernières années. La collaboration avec des milieux non gouvernementaux doit se poursuivre.

Le Conseil fédéral juge bon de renforcer aussi la coopération avec l'économie, qui dispose de possibilités d'action efficaces. Mentionnons en particulier ici le rôle des marchés financiers pour le développement durable, où l'on repère des évolutions qui

¹⁶ Cf. à ce sujet la motion 97.033, acceptée par le Conseil fédéral, présentée par la Commission parlementaire de l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie (CEATE). Elle dit en substance que le Conseil fédéral est chargé de promouvoir et de mettre en chantier un processus d'élaboration et de mise en œuvre d'Agendas 21 locaux sur les plans cantonal et communal. Le Conseil des Etats a repris la motion sous la forme d'une recommandation.

annoncent une pression accrue des investisseurs sur les entreprises afin qu'elles s'orientent davantage vers le développement durable, prévenant ainsi les coûts élevés de nuisances pour l'environnement et la société, puisque ces coûts retombent sur les entreprises. La Confédération s'efforcera de faire du secteur privé un partenaire pour le développement durable, afin de soutenir des évolutions positives qui concordent avec les intérêts publics.

3 Domaines d'intervention et actions

3.1 Domaine d'intervention 1: Politique économique et service public

Le développement durable présuppose que la prospérité puisse être assurée à long terme. La concurrence qui s'accroît et la formation de grands blocs économiques régionaux en pleine croissance représentent des enjeux majeurs pour le maintien de la prospérité économique de la Suisse. Pour éviter que la pression continue de la mondialisation ne compromette son haut niveau de prospérité, le Conseil fédéral a l'intention de poursuivre la politique d'ouverture économique. Notre pays a besoin d'un ensemble de règles qui facilitent le commerce international et la circulation des capitaux, qui doit toutefois non seulement tenir compte d'intérêts économiques unilatéraux, mais aussi respecter les exigences sociales et environnementales indispensables à une prospérité à long terme. L'aspect social du développement durable appelle notamment des réflexions sur la façon de garantir une prise en compte plus systématique des besoins fondamentaux lors des libéralisations dans le domaine des infrastructures. Dans la perspective environnementale du développement durable, la politique économique devrait donner des impulsions à l'innovation plus fortes qu'aujourd'hui pour une modernisation sur une base écologique, par le biais d'incitations et par le développement de conditions-cadres appropriées. Il faut donc poursuivre les efforts visant à améliorer la compétitivité de la Suisse et approfondir en même temps la discussion portant sur une orientation plus durable de la politique économique suisse.

Comme la mondialisation se poursuit, la Suisse a déjà entrepris divers efforts dans ce sens au cours des dix dernières années. Pour s'adapter aux règlements de l'UE et aux accords de l'OMC, mais aussi de sa propre initiative, elle a ouvert d'importants marchés, en particulier ceux d'anciens monopoles étatiques et de branches économiques fortement réglementées, tout en tenant compte d'intérêts sociaux et environnementaux:

- efforts visant à supprimer les monopoles étatiques sur le marché des chemins de fer, de la poste, des télécommunications et de l'électricité tout en tenant compte des intérêts du service universel, importants pour la cohésion nationale, et de mesures d'accompagnement environnementales;
- mesures destinées à renforcer le marché du travail (arrêté sur les places d'apprentissage, politique active de réinsertion rapide et à long terme des demandeurs d'emploi) afin d'empêcher l'exclusion sociale de certains groupes de la population et de maintenir la compétitivité;

des dépenses de l'Etat ainsi que leur effet sur l'économie, la société et l'environnement revêtent une importance centrale pour le succès d'une politique de développement durable. Par son interaction avec les politiques fédérales, la politique financière est une fonction clé par rapport au développement durable. Pour axer davantage la politique financière sur le développement durable, il y a lieu d'éviter en particulier les subventions directes et indirectes contre-productives au plan environnemental. Il s'agit en outre de créer des incitations, par le biais de la politique fiscale et tarifaire, à une consommation plus modérée des ressources.

En Suisse, la base de départ est bonne, avec un niveau d'impôts toujours intéressant en comparaison internationale, à condition de réussir à consolider les efforts d'assainissement des dernières années. Il s'agit de trouver un optimum entre la nécessité de stabiliser les dettes, les demandes de réduction d'impôts et les demandes de prestations supplémentaires fournies par la Confédération, et de tenir compte en même temps des principes du développement durable. Le processus difficile de conciliation des intérêts doit s'effectuer de la façon la plus transparente possible et prendre en considération équitablement les différentes dimensions du développement durable. Etant donné les défis de politique intérieure et extérieure, les efforts suivants ont récemment été entrepris en politique financière:

- la mise en œuvre d'une série de réformes fiscales dans les années nonante a servi à favoriser la compétitivité, ce qui constitue une base importante pour la prospérité économique et pour des recettes fiscales suffisantes;
- le programme de stabilisation 1998 et l'objectif budgétaire 2001 ont servi à contrôler le déficit budgétaire persistant. Le frein à l'endettement adopté en 2001 limite la croissance future des dépenses au taux de croissance moyen du PIB, dans le but de garantir la marge de manœuvre de l'Etat;
- la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT), instrument de revitalisation du fédéralisme, doit permettre une meilleure répartition intercantonale des ressources, créer un équilibre intercantonal des charges pour les tâches des centres urbains et indemniser les charges liées aux spécificités géographiques, topographiques, sociales et démographiques, ce qui doit améliorer les conditions-cadres pour un développement durable.

Pour prendre en compte les exigences du développement durable, le Conseil fédéral axera, ces prochaines années, sa politique financière sur les points suivants:

Action 3: Incitations fiscales à ménager les ressources

La problématique actuelle de la pollution de l'environnement, en particulier le réchauffement du climat, est en relation étroite avec la consommation trop élevée d'énergies et d'autres ressources non renouvelables. Il existe des instruments d'économie de marché pour atteindre les objectifs de développement durable fixés par la loi sur le CO₂, le programme SuisseEnergie et le Protocole de Kyoto. Les impôts écologiques et les taxes d'incitation sont plus efficaces et plus économiques que les instruments traditionnels de régulation. Malgré le refus par le peuple des projets énergétiques le 24 septembre 2000, le Conseil fédéral juge important d'étudier à moyen terme diverses incitations fiscales pour mener sa politique énergétique et climatique. Le but est d'obtenir un transfert de la charge fiscale, financièrement neutre, du travail vers l'énergie. Le Conseil fédéral présentera donc en 2003 un rapport sur la situation qui réévaluera la possibilité de renforcer les incitations écologiques au sein du système fiscal, en tenant compte de l'introduction éventuelle d'une taxe sur le CO₂ et de l'évolution des politiques énergétiques à l'étranger.

de la technologie de l'information et de la communication. Cette initiative procure à la jeune génération une plus grande égalité des chances par rapport aux générations précédentes et crée des synergies entre économie privée, Confédération et cantons.

Pour que la formation, la recherche et la technologie conjuguent leur action avec le développement durable, le Conseil fédéral prévoit les actions supplémentaires suivantes dans ce domaine:

Action 5: Sensibiliser la population à la formation

Un débat public aussi large que possible est nécessaire pour diffuser et mettre en œuvre le concept de développement durable. Le Conseil fédéral veut donc parvenir, tout en sauvegardant le principe de subsidiarité et les compétences des cantons, à une forte sensibilisation en faveur du développement durable, par le biais de l'ensemble du système de formation. Il importe pour cette raison de mieux faire connaître les offres spécifiques de formation et de formation continue consacrées au développement durable aux niveaux cantonal et fédéral, afin de stimuler le débat public et de retenir l'attention. A cet effet, le Conseil fédéral veut coordonner davantage avec les cantons les initiatives de formation en cours et les évaluer systématiquement afin d'exploiter au mieux les ressources disponibles et de créer un réseau des acteurs impliqués. Un forum de discussion permettra à la Confédération, aux cantons, écoles, entreprises et autres intéressés d'échanger leurs expériences dans le but de développer les programmes de formation et de formation continue en fonction d'un Agenda 21 national dédié au secteur de la formation.

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

Le Conseil fédéral attache une grande importance à la collaboration scientifique entre la Suisse et les pays en développement ou en transition, ainsi qu'à l'apprentissage systématique dans le domaine du développement durable. Il demande donc des crédits au Parlement chaque année depuis 1960 pour permettre à des étudiants et à de jeunes scientifiques venant de pays en développement une formation plus poussée ou une formation continue en Suisse. Le Conseil fédéral, en se fondant sur une évaluation des actions existantes, décidera s'il propose au Parlement des actions supplémentaires ou peut-être une intensification des actions existantes, dans le cadre de son message concernant l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie.

3.4 Domaine d'intervention 4: Cohésion sociale

Le développement durable se fonde sur une société solidaire et équitable. Des aspects tels que protection des droits humains, garantie de l'égalité des chances des personnes défavorisées, possibilités d'épanouissement culturel et personnel, répartition équitable de la prospérité entre couches sociales et régions, sécurité des soins médicaux, sécurité publique ou égalité entre femmes et hommes sont donc des exigences importantes du développement durable. De nombreuses évolutions, relatives à la stratification sociale, mais aussi aux différentes communautés linguistiques et culturelles de notre pays, mettent à l'épreuve la cohésion sociale. Le vieillissement démographique, les mutations dans la structure des ménages dues à l'augmentation du nombre des ménages individuels et des couples sans enfants, la transformation des trajectoires de vie, des modes de vie et des rôles joués par l'homme et la femme, les taux croissants de divorces et de séparations ainsi que l'immigration et l'intégration de personnes étrangères ont de multiples effets, notamment sur le financement et l'évolution du coût des assurances sociales, sur le marché du travail,

la formation et le marché du logement. L'évolution de la criminalité et de la violence place la sécurité publique devant de nouveaux défis.

Pour le Conseil fédéral, il est important, spécialement dans le domaine de la sécurité sociale, de garantir le financement des assurances sociales tout en poursuivant les objectifs sociaux fixés dans la nouvelle Constitution fédérale (art. 41). Ceux-ci vont au-delà d'une protection générale contre la pauvreté: toutes les personnes doivent pouvoir accéder à la sécurité sociale.

Conformément aux critères sociaux du développement durable, le Conseil fédéral mène déjà différentes politiques:

- la révision de la loi sur les allocations pour perte de gain – droit aux prestations pendant le congé de maternité étendu aux mères exerçant une activité lucrative – est un nouveau pas en direction de l'égalité entre femmes et hommes;
- le paquet fiscal 2001 répartit autrement les charges entre les ménages avec enfants et les autres contribuables (splitting partiel pour personnes mariées, augmentation de la déduction pour enfants, déduction des frais de garde des enfants par un tiers, déduction pour familles monoparentales);
- la garantie à long terme du financement des assurances sociales, en particulier de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), est au centre de la 11^e révision de l'AVS;
- l'introduction d'un bilan intergénérationnel régulier permet d'examiner les effets de la politique financière et sociale sur les générations;
- en réponse aux changements du marché du travail, à l'individualisation des trajectoires de vie et des rôles joués par l'homme et la femme, une refonte importante du système des assurances sociales a déjà eu lieu dans la 10^e révision de l'AVS (adaptation de l'âge de la retraite, splitting des rentes, reconnaissance du travail d'éducation et d'assistance). Afin de mettre femmes et hommes sur un pied d'égalité, des adaptations analogues ont eu lieu pour la prévoyance professionnelle et l'assurance invalidité. Avec la 11^e révision de l'AVS, on vise en outre un assouplissement de l'âge de la retraite;
- la loi sur l'assurance-maladie mise en vigueur en 1996 garantit aujourd'hui à toutes les personnes qui vivent en Suisse l'accès à de bons soins médicaux et a amélioré la solidarité entre les assurés. Les mesures prises pour maîtriser les coûts ne sont pas suffisamment efficaces à ce jour et doivent être renforcées par une révision de la loi, afin d'intégrer, outre les exigences sociales, davantage les exigences économiques;
- le Conseil fédéral s'est fixé pour but, dans la législature en cours, de concrétiser globalement dans une loi sur les langues le mandat de politique linguistique donné par l'art. 70 de la Constitution. Ce mandat est centré autour de la promotion de la compréhension et de l'échange entre les communautés linguistiques, ce qui doit renforcer en fin de compte la cohésion nationale;
- en vertu de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers, entrée en vigueur en automne 2000, la Confédération s'engage à faire des efforts pour améliorer la compréhension mutuelle entre populations suisse et étrangère.

En complément, le Conseil fédéral veut relever les défis sociaux courants par l'action suivante:

Action 7: Couvrir de nouveaux risques de pauvreté

Le système des assurances sociales est très efficace particulièrement en matière de prévoyance vieillesse et invalidité. La problématique de la pauvreté n'a toutefois pas disparu, mais s'est déplacée, en raison des transformations sociales, surtout vers des catégories sociales telles que les «working poors» ou les familles, qui ne sont pas particulièrement prises en compte dans le système actuel des assurances sociales. Comme la pauvreté a des effets particulièrement négatifs sur les chances de développement, de formation, et plus tard d'activité professionnelle des enfants, et qu'elle représente donc un important défi intergénérationnel, le Conseil fédéral juge nécessaire d'agir dans le cadre de la politique du développement durable. Aujourd'hui, le revenu du travail ne suffit souvent pas à assurer la subsistance d'une famille. Le montant des allocations cantonales est très variable et ne couvre qu'une faible part des coûts réels. Les possibilités de gain dont disposent les personnes qui ont des charges éducatives, faute d'offres de garde suppléant à la famille, sont limitées. En de nombreux endroits, le travail à temps partiel réduit également le droit aux allocations pour enfants. Le développement durable exige que les enfants trouvent en Suisse des conditions aussi bonnes que possible pour leur développement physique, psychique et cognitif. Le Conseil fédéral s'engage donc en faveur d'un règlement des allocations familiales au niveau fédéral, qui permettrait de couvrir une partie des coûts occasionnés par les enfants indépendamment de l'activité lucrative des parents. Il soutient aussi les efforts dans le domaine de l'accueil extrafamilial.

3.5 Domaine d'intervention 5: Santé

Le développement durable implique de garantir la qualité de vie de la population, qui comprend notamment la santé physique et le bien-être psychique. Les exemples de la vache folle (ESB), du sida, de l'ignorance répandue de la relation entre comportement alimentaire, activité physique et santé, ainsi que l'augmentation des troubles du développement chez les jeunes, montrent le large éventail, dans ce domaine, des défis importants pour le développement durable.

La politique sanitaire visera à l'avenir à garantir à long terme les résultats obtenus à ce jour dans un contexte économique et technologique qui se transforme. Une politique de santé nationale et soutenue par tous les intéressés ne devrait plus être centrée sur la maladie mais sur la santé. La prévention et la promotion de la santé doivent occuper une place plus importante. A cet effet, il est indispensable que les autres domaines politiques prennent davantage conscience de leur responsabilité et de leurs possibilités d'influer sur la santé de la population. L'intégration du développement durable dans la politique de la santé a été poursuivie ces dernières années surtout à l'aide de l'instrument suivant:

- le plan d'action suisse «Environnement et santé», élaboré en 1997 pour mettre en œuvre le chapitre «santé» de l'Agenda 21, a pour objet de promouvoir la santé et le bien-être de tous dans un environnement sain. Les thèmes «Nature et bien-être», «Mobilité et bien-être» et «Habitat et bien-être» ont été sélectionnés dans le vaste champ des axes prioritaires possibles.

A l'avenir, le Conseil fédéral veut sensibiliser la population à une santé globale par l'action suivante:

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

Les habitudes alimentaires et l'activité physique ont une influence capitale sur la santé des êtres humains. Dans le même temps, le comportement du consommateur se répercute sur le mode de production des denrées alimentaires et donc aussi sur l'environnement. Pour favoriser, dans le sens du développement durable, des interdépendances positives entre les domaines abordés, le Conseil fédéral estime qu'il faut agir en particulier pour prévenir les affections cardio-vasculaires. Il s'agit de diffuser dans toutes les couches de la population les connaissances relatives à une alimentation saine, aux relations entre comportement d'achat et modes de production et à la nécessité d'une activité physique suffisante. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral soutient le programme national «Santé, alimentation, mouvement», qui comprendra notamment les activités suivantes: mise en place d'un réseau qui intégrera toutes les organisations gouvernementales ou non concernées par la question et permettra aussi bien la coordination d'actions existantes que le lancement et l'évaluation de nouvelles actions novatrices. La population doit en outre recevoir une information intensive sur les interactions positives entre alimentation saine, production agricole conforme au développement durable et activité physique suffisante, ce qui nécessite des programmes spécifiques de formation continue et de motivation pour les enseignants et une amélioration des déclarations de produit.

3.6 Domaine d'intervention 6: Environnement et ressources naturelles

Malgré des succès incontestables dans ce domaine politique, notamment grâce à des gains d'efficacité techniques et à des mesures de protection de l'environnement, la Suisse n'a pas encore réussi à découpler suffisamment la consommation de ressources du développement socio-économique. Les ressources naturelles du pays sont mises sous pression par les processus de développement et de modernisation de l'économie, des transports, de la (bio)technologie et du tourisme. Les conséquences du réchauffement du climat et les risques majeurs constituent aussi des défis. Cette pression se reflète dans une densité démographique très élevée et une activité économique intense. Depuis les années septante, la Confédération et les cantons s'efforcent donc de limiter les impacts négatifs de ces processus au moyen d'une politique environnementale ambitieuse. L'érosion du capital naturel se poursuit néanmoins dans certains secteurs, ce qui correspond à un phénomène mondial.

La protection de la qualité des eaux et le recyclage des déchets sont en voie d'atteindre leurs objectifs. Dans le domaine de l'air, une stratégie cohérente a permis de réduire les émissions de la plupart des polluants de l'air (SO_x, NO_x, COV, CO, particules, métaux lourds) et d'améliorer considérablement sa qualité. Les émissions de nombreux polluants de l'air (NH₃, NO_x, COV, particules) sont toutefois encore supérieures au seuil de respect de l'environnement et de la santé. Les émissions de CO₂, qui contribuent dans une mesure décisive au réchauffement climatique, sont toujours problématiques, de même que la perte continue de sol et de terres cultivables due au développement de l'urbanisation et des transports, les pollutions du sol par des substances difficilement dégradables, la diminution de la biodiversité malgré des efforts plus soutenus et la menace pesant sur les ressources hydriques due à de nouvelles pollutions des eaux. Dans le domaine du bruit, mentionnons, à côté de certaines améliorations à proximité des voies de chemin de fer grâce à d'importants investissements dans les ouvrages antibruit et aux mesures préventives prises à la source, la nécessité d'agir encore contre le bruit des routes et des avions.

Les efforts suivants sont en cours pour limiter la dégradation des ressources naturelles et de l'environnement:

- la stratégie sur le CO₂ du Conseil fédéral, lancée en 1995, a fixé pour but de mettre en œuvre les obligations de la Convention sur le climat; la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ est entrée en vigueur en 2000. Si l'objectif de réduction n'est pas atteint par des accords volontaires avec l'économie, il est prévu d'introduire une taxe sur le CO₂;
- le programme Energie 2000 lancé en 1990 par le Conseil fédéral a permis d'atteindre à peu près l'objectif d'une stabilisation des émissions de CO₂. Le programme subséquent SuisseEnergie en cours depuis 2001 sert à atteindre les objectifs suisses de politique énergétique et climatique et de se diriger vers un approvisionnement en énergie conforme au développement durable;
- l'adaptation de la loi sur les forêts en 1991 a permis de faire un pas important en direction du développement durable. Cette loi tient compte désormais expressément, en plus de la fonction de production, des importantes fonctions sociales et environnementales de la forêt;
- en politique de la nature et du paysage, le Conseil fédéral a créé en 1997, avec la Conception Paysage Suisse (CPS), des conditions-cadres qui garantissent la prise en compte des exigences de la protection de la nature et du paysage lors de l'exécution de toutes les tâches fédérales ayant un impact sur le territoire;
- pour mieux protéger à long terme les espaces habités contre les risques naturels, la Confédération, en étroite collaboration avec les cantons, soutient le changement de paradigme «abandonner la culture de la sécurité pour adopter la gestion des risques», vu que les possibilités techniques de protection sont limitées. Pour une gestion des ressources hydriques orientée vers le développement durable, les mesures de gestion des eaux sont de plus en plus conçues en réseau, puis planifiées et mises en œuvre de manière intégrée;
- afin de faire progresser le développement durable dans le domaine des ressources naturelles aussi à l'échelle mondiale, la Suisse milite depuis longtemps en faveur de la création d'institutions internationales de protection de l'environnement.

Le Conseil fédéral veut approfondir son engagement dans ce domaine politique par les actions suivantes:

Action 9: Développer la politique énergétique et climatique

Pour le Conseil fédéral, la réduction des émissions de CO₂ est prioritaire, car il s'agit d'endiguer le réchauffement climatique causé par la consommation d'énergie, avec ses dangereuses conséquences aux niveaux mondial, régional et local. A long terme, la Suisse a donc besoin d'un approvisionnement en énergie qui permette un rendement énergétique supérieur et renforce l'utilisation d'énergies renouvelables. Le programme SuisseEnergie et les instruments de la loi sur l'énergie et de celle sur le CO₂ constituent les bases de développement de la politique énergétique et climatique actuelle en faveur d'un approvisionnement énergétique à long terme et respectueux du climat. Le Conseil fédéral veut absolument promouvoir d'abord une mise en œuvre efficace de ces actions. Comme ni la loi sur le CO₂ ni le programme SuisseEnergie ne prévoient de prescriptions sur les carburants de l'aviation, le Conseil fédéral s'engage en outre en faveur d'une limitation, par le biais d'un accord international, des émissions dues à ces carburants. Conformément à la loi sur le CO₂ (art. 2, al. 6), il proposera à l'Assemblée fédérale en temps voulu des objectifs de réduction pour la période postérieure à 2010. Le scénario de la société à 2000 watts sert de vision pour la politique énergétique et climatique. Il exigerait à long terme une réduction des gaz à effet de serre (CO₂ en premier lieu) pour revenir à la quantité de 1 tonne par personne, une couverture de la consommation énergétique de 500 watts par personne par des énergies fossiles et de 1500 watts par des énergies

territoire doit donc garantir de façon équitable des conditions adéquates pour l'économie, des infrastructures performantes, une utilisation mesurée du sol, la protection des bases naturelles de la vie ainsi que la cohésion sociale et interrégionale. Soulignons aussi l'importance du secteur de la construction pour le développement durable. Comme il est l'une des branches économiques les plus importantes, en générant des flux élevés de matières et d'énergie et en marquant aussi la vie sociale par ses constructions, il est indispensable de l'intégrer dans la politique du développement durable.

De nombreuses tendances du développement soulèvent de nouveaux défis. La transformation structurelle du territoire en direction d'une «métropolisation» conduit à une concentration de l'activité économique sur le territoire des grandes villes et remet en question l'objectif d'un habitat décentralisé. Ce processus accroît l'importance des villes et des agglomérations comme moteurs de croissance économique et d'innovation, mais aussi la pression sociale problématique qu'elle implique. Parallèlement à cela, la surface bâtie continue d'augmenter rapidement que la population. La croissance de la surface bâtie par habitant se traduit par une croissance des zones urbanisées et par une destruction progressive du paysage, ce qui rend difficiles une organisation des transports apte à ménager les ressources ainsi que le maintien et le développement de la qualité de vie en ville. Il en résulte des désavantages en termes de localisation dans le jeu de la concurrence internationale.

Ces dernières années, le Conseil fédéral a essayé de réagir à ces défis par différentes réponses politiques:

- en 1996 déjà, un nouveau cadre stratégique global a été créé pour la politique suisse d'organisation du territoire avec les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse», qui ont concrétisé la loi sur l'aménagement du territoire au niveau des objectifs et de l'action et l'ont orientée expressément vers le développement durable. Mais la mise en œuvre de cette politique est confrontée à des problèmes d'exécution considérables;
- une réorientation stratégique conforme à l'approche globale du développement durable a eu lieu en 1996 dans la politique régionale, le catalogue d'objectifs présentant non seulement des éléments économiques, mais aussi environnementaux et sociaux. A ce jour, les instruments n'ont été adaptés que dans quelques domaines partiels;
- le Conseil fédéral a décidé en 2001 de lancer une politique des agglomérations active fondée sur le développement durable. Comme les agglomérations donnent désormais d'importantes impulsions sociales et économiques, il y a lieu d'encourager, par des incitations ciblées, des projets novateurs et conformes aux principes du développement durable dans ce domaine;
- avec la loi adoptée en 2002 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG), le Conseil fédéral, au lieu d'encourager en général la construction de logements, veut permettre le soutien ciblé à des catégories de population économiquement défavorisées. Il se concentre à cet effet sur les rénovations et la densification de qualité, compte tenu des critères du développement durable.

Le Conseil fédéral mènera dorénavant les actions supplémentaires suivantes:

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

Pour rendre plus durable le développement territorial, le Conseil fédéral prendra un ensemble de mesures dont le but premier sera d'améliorer le respect du droit en vigueur. En ce qui concerne l'indicateur «consommation de sol», le Conseil fédéral poursuit l'objectif de stabiliser la surface d'urbanisation au niveau actuel d'environ 400 m² par habitant. Dans le cadre d'un programme d'actions «Aménagement durable du territoire», le Conseil fédéral veut notamment:

- concrétiser les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, en particulier par la rénovation et la densification urbaines;
- axer les conceptions et les plans directeurs de la Confédération davantage sur le développement durable, mieux étudier dans ce but les effets territoriaux des projets fédéraux et les conflits d'intérêts et d'objectifs qui en découlent, tendre à une coordination accrue des plans directeurs, en particulier relier les conceptions et plans sectoriels présentant une parenté thématique et améliorer la collaboration entre services fédéraux et cantons pour élaborer et mettre en œuvre les plans;
- mieux utiliser l'instrument du plan directeur cantonal dans la collaboration avec les cantons et tenir davantage compte des critères du développement durable;
- étudier une adaptation du système actuel de planification des affectations et développer des critères pour un développement durable de l'urbanisation;
- donner des impulsions pour une collaboration accrue entre les cantons et entre les communes dans le domaine de l'aménagement du territoire;
- renforcer en général la coopération entre aménagement du territoire, encouragement à la construction de logements, gestion des logements et industrie de la construction;
- donner des impulsions pour la politique de localisation des grandes infrastructures attirant un nombreux public et soutenir des projets pilotes et leur évaluation;
- tendre à une organisation des zones urbanisées favorable à l'activité physique (besoins d'espace pour le mouvement, le sport et les loisirs);
- élaborer un suivi (objectifs, effets et réalisation) de la politique d'organisation du territoire.

Action 14: Nouvelle stratégie pour la politique régionale

La garantie de la cohésion interrégionale dans un Etat aussi fédéraliste que la Suisse est une condition fondamentale de la cohésion nationale et donc du développement durable. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, un changement de paradigme de la politique régionale se profile en Suisse: cette politique devra désormais tenir compte, en raison de la pression du développement économique mondial, non seulement des régions périphériques, mais aussi des régions centrales, particulièrement exposées à la concurrence internationale. En 1996 déjà, le Conseil fédéral avait décidé de réorienter sa conception de la politique régionale. Mais les instruments existants ne correspondent pas encore aux nouvelles exigences. Le Conseil fédéral est donc favorable à l'élaboration de nouveaux instruments de politique régionale qui intègrent les aspects environnementaux et sociaux du développement durable, selon les deux axes suivants:

- il s'agit d'une part d'élaborer de nouvelles bases juridiques pour la politique régionale, qui tendra à une conception intégrée, programmée et conforme au développement durable. Des actions limitées dans le temps (programmes pluriannuels) répondront avec souplesse aux défis régionaux. Le but de cette nouvelle politique est de renforcer la compétitivité des régions de la Suisse dans un contexte de grandes régions, compte tenu des dimensions environnementale et sociale;
- il s'agit d'autre part de créer une nouvelle base solide pour l'aide aux régions de montagne, qui avaient la priorité jusqu'à présent. Cette base doit tenir compte des besoins particuliers toujours présents de ces régions et s'insérer au mieux dans la conception globale de la politique régionale. La Confédération étudiera à cet effet la création d'un fonds de cohésion où serait transféré l'encouragement actuel aux infrastructures dans les régions de montagne (loi sur l'aide en matière d'investissements). Son but serait de favoriser la compétitivité des régions de montagne dont le territoire est

limité et de leur permettre de répondre à des défis spécifiques, par exemple celui de garantir une offre touristique de haute qualité et viable à long terme.

3.8 Domaine d'intervention 8: Mobilité

La croissance constante des dépenses de transport constitue un défi central pour le développement durable. La politique suisse des transports a pour but de garantir une mobilité durable. Cela implique que les besoins de mobilité soient satisfaits de façon économiquement supportable et efficiente, que tous les groupes de population et toutes les régions du pays aient accès à la mobilité et que la mobilité nécessaire soit maîtrisée avec le plus de respect possible pour l'environnement. Pour atteindre ce but, la Suisse mise sur une politique des transports coordonnée au sein du pays et avec l'étranger et qui exploite et combine intelligemment les avantages comparatifs des différents moyens de transport. Les possibilités techniques d'optimisation des infrastructures, des véhicules et des carburants doivent être exploitées. Il y a lieu d'accroître la part des transports publics et du trafic lent. A cet effet, les regards se dirigeront désormais davantage vers les agglomérations et le trafic de loisirs. Il s'agit en outre d'encourager la rentabilité propre et la vérité des coûts des différents moyens de transport et d'améliorer la sécurité, en particulier du trafic routier.

Des progrès considérables ont déjà été obtenus en Suisse au cours des dernières années dans le domaine de la mobilité. Avec sa politique des transports, le Conseil fédéral a franchi ou entamé des étapes importantes sur la voie du développement durable, notamment par les efforts suivants:

- le souverain a approuvé en 1998 la modernisation de l'infrastructure ferroviaire avec la réalisation des 1^{re} et 2^e étapes de RAIL 2000, la construction des NLFA, le raccordement des voies de chemin de fer au réseau européen à grande vitesse et la protection contre le bruit le long des voies de chemin de fer;
- la réforme des chemins de fer entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 octroie aux CFF davantage de liberté et de responsabilités afin que l'entreprise puisse devenir plus productive et plus attrayante;
- l'accord sur les transports terrestres a pu être conclu avec l'UE en 2000. Dans cet accord, l'UE accepte l'objectif de transférer le trafic lourd vers le rail et les instruments que cela implique, en particulier la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP);
- la RPLP, mise en vigueur le 1^{er} janvier 2001, est un instrument important et conforme au marché pour transférer le trafic marchandises sur le rail;
- enfin, le Conseil fédéral a l'intention de renforcer à l'avenir l'engagement de la Confédération dans le financement du trafic d'agglomération. Il a soumis ses premières propositions au Parlement en 2001, dans le cadre de son message concernant la réforme de la péréquation financière (RPT).

En relation avec la Stratégie pour le développement durable, le Conseil fédéral veut en outre s'engager dans le domaine du trafic par les actions suivantes:

Action 15: Conception directrice de la mobilité durable

Une conception directrice de la mobilité durable aura pour fonction de continuer à concrétiser la politique de ces dernières années axée sur le développement durable. Elle fixera les principes et les objectifs à long terme d'une mobilité durable, laquelle implique une pondération équitable des trois dimensions que sont l'environnement, l'économie et la société, et servira d'instrument important de direction et de coordination. Cette conception doit montrer en particulier par quels mécanismes il est possible de transformer en solutions solides d'éventuels conflits d'intérêts entre protection et exploitation et entre politique environnementale et infrastructurelle.

Action 16: Renforcement des transports publics

Seuls l'augmentation de la part de marché du rail et le renforcement des transports publics en général permettront de maîtriser à long terme la croissance des dépenses de transport. La tâche prioritaire de la politique des transports pour l'avenir consiste à continuer de moderniser l'infrastructure ferroviaire (en particulier 2^e étape de RAIL 2000, raccords à grande vitesse avec l'étranger). Une deuxième tâche principale est d'améliorer les structures institutionnelles pour les transports publics (2^e étape de la réforme des chemins de fer). Le Conseil fédéral donne à cet effet les impulsions suivantes: il veut coordonner et réorganiser le financement des infrastructures, leur propriété, la répartition des charges entre Confédération et cantons, les conditions-cadres de l'ensemble des entreprises de transport et enfin les investissements dans le domaine des transports. Du point de vue économique, la modernisation de l'infrastructure ferroviaire et la poursuite de la réforme des chemins de fer contribuent au développement durable en apportant, pour favoriser la rentabilité intrinsèque des entreprises de transport, davantage de transparence quant au financement, l'accès libre au réseau, l'amélioration de l'accessibilité, l'intégration dans l'Europe, l'amélioration de la proximité par rapport aux clients, ou de l'offre, et donc de l'utilisation du rail. La dimension environnementale est garantie par la baisse de la consommation d'énergie obtenue par une infrastructure modernisée, par la meilleure exploitation du rail et la diminution de la pollution due à la mobilité par transfert, par la modification de la répartition modale et par la réduction des bouchons résultant du désencombrement des routes. La garantie du service universel et une proximité accrue par rapport aux clients sont des facteurs importants pour la dimension sociale du développement durable.

Action 17: Nouvelle politique de sécurité routière

Sans restreindre la mobilité, il s'agit de réduire autant que possible les risques d'accidents graves que fait courir le trafic routier. Le Conseil fédéral vise, avec sa «Vision Zéro» globale, un trafic routier sans morts ni blessés graves. C'est pour cette raison qu'il désire prendre des mesures, au cours des dix prochaines années, destinées à réduire de 50 % au minimum le nombre des accidents entraînant la mort (de 600 à 300 morts). Il s'agit d'abord d'encourager et de réaliser plus largement des actions qui ont déjà fait leurs preuves (introduction de zones 30, utilisation des phares le jour, adaptations de l'équipement routier, intégration du trafic non motorisé). Le Conseil fédéral veut en outre sensibiliser davantage les conducteurs par le biais de la formation, de la formation continue et de contrôles, et utiliser des systèmes télématiques de gestion du trafic pour prévenir les accidents.

**3.9 Domaine d'intervention 9:
Coopération au développement et promotion
de la paix**

Le développement durable est confronté au défi de la croissance des inégalités économiques et sociales à l'échelle mondiale et des nouvelles dépendances entre Nord et Sud, étroitement liées pour leur part aux phénomènes de dégradation de l'environnement. Il s'agit de trouver des stratégies de résolution des problèmes reconnues au niveau international en vue d'un développement viable à long terme pour tous les êtres humains et tous les pays. Economie nationale ouverte et de taille moyenne, la Suisse est fortement touchée par les processus mondiaux. Un développement

durable ne peut en outre se réaliser qu'en association avec la communauté internationale. Pour ces raisons, le Conseil fédéral reconnaît l'importance d'un engagement international accru de la Suisse. En général, le Conseil fédéral veut s'engager pour un meilleur ancrage du développement durable dans les institutions et processus multilatéraux. Des efforts intensifiés au niveau multilatéral, mais aussi bilatéral, doivent permettre de supprimer à long terme la pauvreté et la faim et contribuer à éliminer de façon ciblée les causes de migration. Le but de la coopération au développement est donc de lutter contre la pauvreté par l'entraide dans les pays partenaires. Comme la paix et la sécurité sont des conditions centrales pour le développement durable, il y a lieu de renforcer le maintien et la promotion de la paix ainsi que la reconstruction dans le cadre des moyens disponibles. En réponse aux multiples défis dans ce domaine, le Conseil fédéral a pris diverses initiatives ces dernières années:

- le Rapport sur la politique étrangère du 15 novembre 2000 a approfondi et concrétisé la politique d'ouverture déjà décidée en 1993. Il formulait les objectifs et priorités suivants pour la politique étrangère de la Suisse:
 - a. cohabitation pacifique des peuples,
 - b. respect des droits humains et promotion de la démocratie,
 - c. défense des intérêts de l'économie suisse à l'étranger,
 - d. soulagement de la misère et de la pauvreté dans le monde,
 - e. préservation des bases naturelles de la vie;
- le Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité du 7 juin 1999 se fonde sur une conception globale de la sécurité, qui comprend des risques tant militaires que civils et naturels. La coopération est donc renforcée aussi bien en Suisse qu'avec l'étranger. Une partie de la mise en œuvre de cette politique a été la révision partielle anticipée de la loi militaire, acceptée en votation populaire en 2001 et visant une meilleure efficacité des contributions militaires à la paix. Parallèlement, les objectifs civils de la politique de sécurité ont été revalorisés et les instruments adéquats développés;
- dans les relations de la Suisse avec les pays en développement ou en transition, la lutte contre la pauvreté occupe une place centrale en tant qu'instrument de promotion du développement durable. Dans le rapport sur la politique étrangère précité, le Conseil fédéral a confirmé son objectif de porter à 0,4 % du PNB l'aide publique au développement à l'horizon 2010. De nouvelles lignes directrices pour la coopération internationale de la Suisse seront élaborées en 2002 et doivent succéder aux Lignes directrices Nord-Sud de 1994.

A l'avenir, le Conseil fédéral veut développer la coopération au développement et la promotion de la paix par les actions suivantes:

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

Les organisations internationales sont devenues de plus en plus importantes ces dernières années comme forums de discussion pour élaborer des solutions mondiales et régionales dans le sens du développement durable. De l'avis du Conseil fédéral, la politique multilatérale présente des avantages par rapport aux relations bilatérales pour fixer une stratégie globale de développement durable, car le système multilatéral dispose d'une présence universelle et peut consolider et régler la coopération internationale. La politique multilatérale est en outre apte à intégrer la société civile dans les processus. Cet aspect gagne en intérêt vu l'importance

croissante du dialogue et du partenariat avec des acteurs scientifiques, économiques et sociaux internationaux et bénéficiant d'interconnexions multilatérales.

Le Conseil fédéral veut développer les instruments de politique multilatérale et mieux les ancrer dans la politique extérieure afin de défendre davantage les intérêts du développement durable au niveau global et de participer activement à la mise en œuvre de nouvelles solutions. Il prévoit d'agir à trois niveaux:

- la Suisse s'engage davantage en faveur d'une participation active à la politique générale des organisations internationales en tenant compte globalement du développement durable;
- par une politique multilatérale, la Suisse défend de façon ciblée les intérêts des pays en développement les plus pauvres;
- afin d'accroître la popularité de la politique multilatérale dans les milieux politiques suisses et auprès du public, le Conseil fédéral veut encourager des partenariats avec des organisations et des représentants de la politique, de la société civile, du secteur privé et des sciences.

Action 19: Nouvelles formes de financement du développement

Dans les pays de l'OCDE, la part de l'aide publique au développement est passée de 0,33 % à 0,22 % du produit national brut (PNB) entre 1992 à 1997. Cette tendance s'est stabilisée à un bas niveau en 1998 et 1999. En Suisse, les fonds publics destinés au développement ont représenté 0,34 % du PNB en 2000. L'ONU de son côté demande une part de 0,7 % du PNB. Du point de vue du Conseil fédéral, le développement durable requiert une répartition internationale des charges équitable («burden sharing»). Outre l'augmentation déjà décidée de l'aide publique au développement à 0,4 % du PNB d'ici à 2010, le Conseil fédéral considère qu'un flux renforcé de capitaux privés en direction des pays les plus pauvres, par des investissements directs ou dans le cadre de partenariats entre particuliers et pouvoirs publics, est un instrument important de financement complémentaire du développement. De plus, la Suisse s'engagera, dans le cadre d'efforts multilatéraux, en faveur de la mise en valeur de nouvelles sources de financement. L'amélioration de l'efficacité des efforts internationaux de développement représente enfin un point important. Dans ce contexte, la volonté politique des pays partenaires de mobiliser leurs ressources économiques en faveur de leur propre développement – par exemple par le biais d'un développement adéquat de leurs systèmes fiscaux – revêt une importance décisive.

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

Alors que le nombre des conflits militaires traditionnels entre Etats a diminué au cours des dernières décennies, on constate une augmentation des conflits violents impliquant des acteurs non étatiques et présentant un caractère intérieur ou transfrontalier. Souvent, ces conflits sont en rapport direct avec la possession et l'exploitation de ressources naturelles (par exemple l'eau) ou avec les disparités sociales. Fréquemment, ils s'accompagnent du déclin des structures étatiques et sociales, d'incertitude juridique et d'une grande souffrance pour la population civile. La paix et la sécurité sont des bases essentielles pour un développement durable. Le Conseil fédéral veut agir, dans le cadre mondial et régional, en faveur de conditions qui permettent une résolution non violente des problèmes existants. Dans le domaine de la politique et de la diplomatie, il privilégie des efforts de médiation, d'incitation à la confiance et de prévention des conflits, raison pour laquelle il soutient, dans le cadre des moyens disponibles, la mise en place de capacités administratives professionnelles et performantes à cet effet en Suisse. Des programmes d'action et des experts du Pool suisse pour la promotion civile de la paix (SEF) contribueront à convaincre les acteurs clés dans les régions en crise de régler les conflits pacifiquement en respectant les règles politiques et juridiques. Le Conseil fédéral vise donc en même temps un renforcement des structures démocratiques, institutionnelles et civiles. Dans le domaine de la coopération au développement, il met l'accent sur la suppression des causes structurelles de conflits, la fourniture d'aide humanitaire d'urgence et la reconstruction sociale, économique et environnementale.

3.10

Domaine d'intervention 10: Méthodes et instruments

La promotion du développement durable nécessite non seulement des politiques concrètes, mais aussi un ensemble d'instruments méthodologiques d'inspiration scientifique destinés à évaluer, modifier et perfectionner les actions entreprises. Pour que les processus de décision soient transparents, le Conseil fédéral tient absolument à informer régulièrement le public intéressé de la mesure dans laquelle ses objectifs sont atteints et sa politique de développement durable est efficace. Les acteurs sociaux doivent de ce fait pouvoir participer de manière ciblée et efficiente à la discussion. Un suivi à l'aide d'indicateurs et des contrôles d'efficacité ciblés sont des instruments centraux pour remplir ces exigences. Afin de mieux intégrer le développement durable dans tous les domaines politiques, le Conseil fédéral entend aussi étudier les effets sur le développement durable de nouvelles lois et conceptions et de nouveaux projets, puis en rendre compte. Il prévoit à cet effet les actions suivantes:

Action 21: Suivi du développement durable

Comme la Confédération favorise le développement durable, en vertu de la Constitution fédérale, elle doit disposer des instruments de mesure appropriés pour contrôler que ce mandat constitutionnel est mis en œuvre. Le Conseil fédéral requiert donc le calcul périodique d'indicateurs de durabilité. En développant un système d'indicateurs destinés à évaluer le développement durable, le Conseil fédéral veut informer régulièrement la population et les décideurs de la situation et des tendances de ce processus quant à ses trois dimensions (économie, environnement et société). Ce système permettra aussi la détection précoce de problèmes potentiels et un contrôle général du résultat des mesures prises dans les différents domaines politiques. A cet effet, l'administration fédérale élabore des bases, formule des définitions et développe un jeu d'indicateurs. Désireux d'obtenir un suivi effectif et une information efficace du public, le Conseil fédéral est bien conscient des points suivants:

- les données des indicateurs doivent être mises à jour régulièrement et les résultats communiqués de manière compréhensible et transparente par le biais d'une plateforme d'information spécifique aux groupes cibles;
- la mise en place du système d'indicateurs se fonde autant que possible sur des séries de données existantes. Il manque toutefois des bases de décision statistiquement solides dans des domaines importants. Il est indispensable de combler ces lacunes pour mener une politique de développement durable qui s'appuie sur des faits objectifs;
- comme le développement durable est un processus susceptible de se transformer, il s'agit d'adapter constamment le système d'indicateurs aux changements des besoins et des problèmes.

Action 22: Evaluation de la durabilité

De nombreux projets et conceptions de divers domaines sont aujourd'hui inclus dans le concept de développement durable. Il manque toutefois à ce jour un instrument approprié qui contrôle spécifiquement cet aspect des projets. Pour que les critères du développement durable acquièrent un caractère plus contraignant, interviennent davantage aux différents niveaux d'action et soient pris en compte systématiquement par les politiques sectorielles, le Conseil fédéral veut étudier la faisabilité d'un ensemble d'instruments méthodologiques destiné à évaluer la durabilité. Le but est de développer un outil qui estime les effets de projets de loi, conceptions et projets sous l'angle des trois dimensions du développement durable et puisse indiquer les déficits éventuels. Le Conseil fédéral obtiendra ainsi pour l'évaluation et le développement de projets fédéraux une base de discussion fondée sur des critères transparents et objectifs de développement durable. Pour établir et réaliser une évaluation de la durabilité, le Conseil fédéral veut d'abord clarifier les questions suivantes:

- quelles activités pourrait-on soumettre à une évaluation de la durabilité et à quel niveau d'efficacité celle-ci devrait-elle se placer?

- à quelle phase d'un projet une telle évaluation devrait-elle intervenir?
- faut-il développer de nouveaux instruments ou peut-on compléter les outils de contrôle existants en y intégrant des critères supplémentaires?
- comment une évaluation spécifique de la durabilité se distingue-t-elle des instruments de contrôle existants ou planifiés?
- les résultats d'une évaluation de la durabilité sont-ils contraignants et où se situent les compétences de décision?
- dans quels processus peut-on intégrer l'évaluation de la durabilité?

4 Mise en œuvre et mesures d'accompagnement

La Stratégie 2002 se présente comme un processus dynamique. Les chapitres précédents ont exposé les lignes directrices pour le développement durable en Suisse ainsi que les domaines d'intervention et actions prévus. Pour pouvoir les réaliser, il faut remplir certaines conditions de mise en œuvre, notamment: garantir la continuation, fixer un calendrier, régler le financement et les partenariats. Cela permettra de renforcer la coordination et la collaboration en tant que tâches transversales au niveau fédéral. Il sera possible en même temps d'intensifier les échanges entre les différentes instances de Suisse impliquées dans le développement durable, en particulier les cantons, les villes et les milieux intéressés de la société civile et du secteur privé. La stratégie présente donc non seulement des actions au niveau fédéral, mais crée également un cadre pour l'application globale du concept de développement durable aux niveaux cantonal, régional et local.

4.1 Domaines de responsabilité et structures

Le Conseil fédéral assume la responsabilité politique de la stratégie, il informe régulièrement de l'avancement de sa mise en œuvre et prend position sur les résultats des évaluations.

La règle générale est qu'aucune nouvelle structure supplémentaire de mise en œuvre n'est prévue. La mise en œuvre est au contraire confiée aux structures existantes de l'administration.

Le Comité interdépartemental Rio (Ci-Rio) est responsable de poursuivre résolument la stratégie. Il assume les tâches suivantes:

- garantir la cohérence des politiques des différents offices fédéraux;
- apprécier les évaluations pour le Conseil fédéral;
- soumettre éventuellement des propositions d'amélioration;
- fixer des principes communs pour informer et communiquer au sujet de la stratégie ou des actions.

Le Ci-Rio joue le rôle de plate-forme d'information, de coordination et de discussion pour toutes les activités et tous les processus de la Confédération en relation avec le développement durable. Il se réunit régulièrement à cet effet. Il est présidé en alternance par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), la Direction du développement et de la coopération (DDC), l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et un office du Département fédéral de l'intérieur. Le comité directeur du Ci-Rio se compose de représentants de ces offices et de l'Office fédéral

du développement territorial (ODT). Il prépare les décisions du plénum et veille à une communication transparente.

La responsabilité de la mise en œuvre des différentes actions incombe à l'office compétent. Dans un but de cohérence et d'efficacité, celui-ci organise des rencontres avec ses partenaires des groupes de travail du Ci-Rio chargés d'accompagner la mise en œuvre des actions. Les offices responsables rendent compte chaque année de l'avancement des actions.

L'ODT gère le secrétariat du Ci-Rio et y assume les tâches suivantes:

- garantir la coordination entre les offices fédéraux, notamment par l'organisation des séances du Ci-Rio;
- établir un programme détaillé de mise en œuvre de la stratégie;
- informer sur le déroulement de la mise en œuvre sur la base des communications des offices et coordonner les travaux d'évaluation;
- intensifier le dialogue avec d'autres partenaires, en particulier les cantons et les villes;
- communiquer la stratégie tant horizontalement au niveau fédéral qu'aux autres intéressés;
- établir et maintenir des échanges d'expériences sur les stratégies nationales dans le contexte européen.¹⁷

Le «Conseil de l'organisation du territoire» (COTER)¹⁸ institué par le Conseil fédéral débat des questions de principe du développement durable. L'ODT et le seco fournissent conjointement le travail de secrétariat pour cette commission extra-parlementaire.

4.2 Calendrier, suivi et évaluation

Un calendrier sera établi pour chaque action. La stratégie dans son ensemble couvre un cadre d'action de six ans. Un rapport intermédiaire sur l'avancement de la mise en œuvre suivra en 2003, à la fin de la législature 1999–2003. Si les évaluations le suggèrent, on pourra procéder à des améliorations à ce moment-là. La stratégie sera ensuite reconduite pour quatre ans supplémentaires et transférée dans le Programme de la législature 2004–2007. Le moment venu, il est prévu de contrôler et de remanier la stratégie pour la législature suivante.

Tandis que le contrôle de l'efficacité des actions incombera aux offices responsables, l'ODT dressera un bref rapport annuel sur la base des communications des offices, avec un résumé des résultats. Après vérification par le Ci-Rio, ces informa-

¹⁷ La DDC, le seco et l'OFEFP, suivant le thème, sont responsables des questions générales du développement durable au niveau de la politique extérieure, particulièrement mondiale.

¹⁸ Un Conseil du développement durable a été créé en 1998 dans le cadre de la Stratégie 1997. Avec la réforme de l'administration et la création de l'ODT début 2001, ses activités sont entrées dans les attributions du Conseil de l'organisation du territoire, qui conseille maintenant le Conseil fédéral tant sur des questions de politique d'organisation du territoire que de développement durable.

tions seront mises à la disposition du Conseil fédéral, du Parlement et de l'administration.

Un système d'indicateurs sera développé en vue du bilan intermédiaire de fin 2003 et de l'évaluation approfondie de la stratégie, en 2007. Il s'appuiera sur le projet «Suivi du développement durable en Suisse» (cf. action 21) qui élabore, sur la base de travaux nationaux et internationaux, un système d'indicateurs montrant les progrès du développement durable en Suisse. Ces indicateurs servent à déterminer de façon systématique et objective comment l'efficacité économique, la responsabilité environnementale et la solidarité sociale évoluent en Suisse. Indirectement, ils permettront aussi de vérifier si les actions de la stratégie fédérale sont correctement ciblées et si des adaptations sont nécessaires. Ce système d'indicateurs permet en outre des comparaisons internationales.

4.3 Financement

Le développement durable ne doit en principe pas provoquer une extension de l'activité de l'Etat, mais se réaliser en premier lieu par la fixation de priorités et la redistribution des ressources existantes. Il s'agit donc de réorienter l'activité administrative actuelle dans le sens du développement durable. Une mise en œuvre viable à long terme ne peut avoir lieu que dans le cadre d'une politique financière à long terme.

Le présent rapport stratégique ne comporte aucune décision de financement. Les coûts et le financement des actions seront concrétisés au cas par cas dans la suite des travaux. Le financement de chacune d'elles doit être assuré par le processus budgétaire ordinaire.

4.4 Processus participatifs et communication

Les principes de la stratégie nationale ne pourront être mis en œuvre que par l'intégration de tous les milieux intéressés aux niveaux national, cantonal, régional et local. La collaboration optimale au sein de l'Etat fédéral doit être garantie notamment par le biais du «Forum du développement durable» créé en juin 2001 (cf. ch. 2.6). Il y a lieu de renforcer également la collaboration participative avec l'économie et la population. Le présent rapport stratégique se veut le point de départ d'un dialogue intense entre Confédération, autres acteurs publics, société civile et secteur privé, qui participeront à la concrétisation et à la mise en œuvre des actions. Cette démarche exige aussi des efforts de communication accrus, dont le Ci-Rio définira les modalités.

Mesures de la Stratégie 1997 par rapport à la Stratégie 2002

Champ d'action/mesure de la Stratégie 1997	Conclusion selon le rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 11 décembre 2000	Relation avec la Stratégie 2002
<i>Champ d'action 1: Engagement international</i>		
Mesure 1: Elaboration d'une conception commune d'un développement durable en matière de politique internationale	L'action est mise en œuvre avec l'approbation de la base commune. Son contenu demeure une tâche permanente puisqu'il s'agit d'un principe directeur.	Déjà mise en œuvre, l'action n'est pas poursuivie. Mais la Stratégie 2002 contient plusieurs mesures de continuation (en particulier 1, 12, 18, 19, 20).
<i>Champ d'action 2: Energie</i>		
Mesure 2: Poursuite et renforcement des stratégies adoptées dans le domaine de l'énergie	L'action est à l'étude. La loi sur l'énergie et la loi sur le CO ₂ sont en vigueur. Le programme SuisseEnergie, en préparation, est mis en œuvre depuis le printemps 2001.	Mesure poursuivie par les actions 3 et 9.
<i>Champ d'action 3: Economie</i>		
Mesure 3: Renforcement des directives applicables aux achats	L'action n'est pas encore terminée. Il convient de sensibiliser les responsables des achats à l'intégration de critères environnementaux et durables dans leur activité et de les soutenir par des instruments adéquats. Les services d'achat doivent avoir accès aux résultats obtenus par la collaboration avec l'OCDE. Il importe de poursuivre les efforts de mise en œuvre du programme «gestion des ressources et management environnemental dans l'administration fédérale» (RUMBA) et l'analyse correspondante des activités d'achat des différentes unités organisationnelles. Il y a lieu d'examiner en parallèle des systèmes d'incitation aux acquisitions écologiques. La Suisse s'engagera en outre pour que l'on tienne compte des intérêts du développement durable dans la mise en œuvre des accords de l'OMC, en particulier du «Government Procurement Agreement» (GPA).	Action poursuivie et mise en œuvre indépendamment de la Stratégie 2002, dans le cadre de l'activité normale de l'administration. La «Politique intégrée des produits» introduite dans la Stratégie 2002 (action 4) lui est apparue.

Champ d'action/mesure de la Stratégie 1997	Conclusion selon le rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 11 décembre 2000	Relation avec la Stratégie 2002
<p>Mesure 4: Elargissement des conditions d'application des programmes économiques et de relance</p>	<p>Action non encore achevée. Le contrôle des mesures permanentes d'encouragement de la Confédération est terminé. Un rapport est disponible à ce sujet. Les possibilités des mesures d'encouragement de contribuer à un développement durable ne sont toutefois pas encore épuisées. Des efforts supplémentaires sont nécessaires.</p>	<p>L'action n'est pas poursuivie sous cette forme. Mais de manière générale, l'action 22 a pour objet d'analyser toutes les activités de la Confédération quant à leur contribution au développement durable.</p>
<p><i>Champ d'action 4: Consommation</i></p>		
<p>Mesure 5: Encouragement de la transparence, de l'internalisation des coûts écologiques et de l'harmonisation des mesures sur le plan international</p>	<p>D'importantes étapes partielles ont été franchies. Mais l'action reste une tâche permanente au regard de sa portée.</p>	<p>Poursuivie dans le cadre des actions 1 et 18.</p>
<p>Mesure 6: Reconnaissance et promotion des labels</p>	<p>Le rapport «Reconnaissance et promotion des labels» a été adopté par le Conseil fédéral. Par cette adoption et le mandat permanent de poursuivre les activités qui y sont décrites, la mise en œuvre de l'action est garantie.</p>	<p>Poursuivie dans le cadre de l'activité normale de l'administration.</p>
<p><i>Champ d'action 5: Politique de sécurité</i></p>		
<p>Mesure 7: Mise en évidence des interdépendances entre un développement durable et le maintien des conditions d'existence générales</p>	<p>L'action est à l'étude.</p>	<p>Poursuivie sous une forme modifiée dans l'action 20.</p>
<p><i>Champ d'action 6: Réforme fiscale fondée sur des critères écologiques</i></p>		
<p>Mesure 8: Imposition de l'énergie et allègement du coût du facteur «travail»</p>	<p>Cette action n'a pas pu être réalisée. Elle demeure un postulat important d'une politique progressiste de l'environnement, du climat et de l'énergie.</p>	<p>Poursuivie par le biais de l'action 3.</p>

*Champ d'action 7:
Dépenses de la Confédération*

Mesure 9:
Développement du plan de financement dans le domaine des transports

Des étapes partielles sont franchies. Comme il s'agit d'une action de grande portée, d'autres étapes partielles sont nécessaires. Il importe en particulier d'élaborer un plan de mesures «Développement durable de la mobilité». L'essai pilote proposé pour influencer la demande en matière de trafic individuel par les prix doit être étudié et mis en œuvre de façon adéquate et ciblée dans les agglomérations.

Mise en place d'un domaine d'intervention «Mobilité» dans la Stratégie 2002, avec diverses actions, notamment «Conception directrice de la mobilité durable» (action 15)

Mesure 10:
Poursuite et mise en œuvre systématique de la réforme agricole

Des étapes partielles sont franchies. Le rapport agricole qui paraît chaque année depuis 2000 et les connaissances acquises grâce aux projets d'évaluation permettront de se prononcer clairement sur l'évolution de l'agriculture dans le domaine de la durabilité. Aujourd'hui déjà, de premiers signes indiquent que l'encouragement de prestations écologiques par la réforme agricole a des effets positifs sur la nature et l'environnement. Le virage est pris. Mais il y a toujours des domaines où des efforts supplémentaires sont nécessaires pour résoudre les problèmes environnementaux (nitrates dans les nappes phréatiques, qualité des surfaces de compensation écologique).

Après les étapes fondamentales de la réforme de la politique agricole conformément aux principes du développement durable, l'action se poursuit en dehors de la stratégie pour le développement durable.

*Champ d'action 8:
Mise en œuvre et contrôle des résultats*

Mesure 11:
Création d'un Conseil du développement durable

L'action est mise en œuvre. Elle aura une plus grande efficacité grâce à la réunion du Conseil de l'organisation du territoire et du Conseil du développement durable.

Déjà mise en œuvre, l'action n'est pas poursuivie.

Rapport du Conseil fédéral "Stratégie développement durable 2002"

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2002
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	02.030
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.06.2002
Date	
Data	
Seite	3678-3714
Page	
Pagina	
Ref. No	10 126 329

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.