



Lignes directrices de la politique de développement durable

Les lignes directrices de la politique de développement durable se fondent sur la Constitution fédérale (Cst¹, art. 2, 54, 73) et sur les documents de référence des Nations Unies² et de l'OCDE³ déterminants pour le développement durable. La Stratégie de l'Union européenne⁴ mise à jour constitue également une source d'information importante. Les lignes directrices énumérées ci-après concrétisent et actualisent les lignes directrices que le Conseil fédéral a transmises à la Commission du développement durable des Nations Unies (CDD) dans son rapport «Dix années après Rio 1992 – La Suisse en route vers une politique de développement durable»⁵ et fixées dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable⁶.

1 Se responsabiliser face à l'avenir

Le défi fondamental qui consiste à satisfaire les besoins de tous les êtres humains, notamment dans les pays en développement, tout en diminuant la consommation de ressources et les atteintes à l'environnement requiert une modification fondamentale à long terme de l'économie et de la société. Suivant le principe de la responsabilité commune, mais partagée, fixé dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, les pays industrialisés hautement développés, responsables au premier chef des processus de développement passés et présents et disposant de ressources financières et techniques plus importantes, doivent prendre de l'avance dans ce domaine. Mais, vu leur dynamique de croissance, les pays en développement et en particulier les pays émergents doivent rapidement leur emboîter le pas.

«Se responsabiliser face à l'avenir» signifie aussi promouvoir le principe de précaution, celui du pollueur-payeur et celui de la responsabilité civile, puisqu'ils constituent les conditions fondamentales d'une action économique, environnementale et sociale viable à long terme et à tous les niveaux. Il est nécessaire de prendre des précautions pour empêcher les atteintes possibles à la santé humaine ou à l'environnement, ainsi que des mesures préventives, même si les rapports de cause à effet ne sont pas encore établis de manière indiscutable. Il importe de veiller à ce que les prix reflètent les coûts réels et que les auteurs des atteintes paient pour les dommages qu'ils causent à la santé humaine ou à l'environnement.

2 Prendre en compte les trois dimensions du développement durable de manière équilibrée

Les critères définis dans la Stratégie 2002 pour le développement durable afin de préciser les objectifs à viser dans les trois dimensions «responsabilité environnementale», «capacité économique» et «solidarité sociale» sont repris du point de vue du contenu (cf. liste ci-jointe). Lors de l'élaboration des politiques, il y a lieu de veiller à ce que les trois dimensions et tous les critères du développement durable (perspective globale des trois dimensions du développement durable) soient pris en compte.

Capacité économique	Maintenir les revenus et l'emploi, les faire croître en fonction des besoins et en veillant à une répartition sociale et territoriale équitable
	Au minimum, maintenir le capital de production basé sur le capital social et humain et en assurer la croissance qualitative
	Améliorer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie
	Influer sur l'économie en premier lieu par les mécanismes de marché (prix), en tenant compte des facteurs de rareté déterminants et des coûts externes
	Gérer les fonds publics sans préléver les générations futures (p. ex. dettes, dilapidation de valeurs)

¹ RS 101

² UN DESA: Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium, New York 2002; UNESCO: International Implementation Scheme for the United Nations Decade for Education for Sustainable Development 2005–2014 (Plan de mise en œuvre international de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable 2005–2014), Paris, 2005

³ OECD: The DAC Guidelines, Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation. Paris, 2001

⁴ Council of the European Union, EU Sustainable Development Strategy, adoption par le Conseil européen les 15 et 16 juin 2006

⁵ Conseil fédéral suisse: Dix années après Rio 1992 – La Suisse en route vers une politique de développement durable, Rapport du 3 juin 2001 à l'attention du secrétariat de la Commission du développement durable. Berne, 2001

⁶ Voir aussi Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD): Stratégie 2002 pour le développement durable – Bilan et recommandations pour son renouvellement. Berne, 2007

Responsabilité environnementale	<p>Préserver les espaces naturels et la biodiversité</p> <p>Maintenir la consommation de ressources renouvelables au-dessous du niveau de régénération ou de production naturelle</p> <p>Maintenir la consommation de ressources non renouvelables au-dessous du potentiel de développement de ressources renouvelables</p> <p>Abaisser la charge en substances polluantes à un niveau inoffensif pour l'environnement et les humains</p> <p>Prévenir ou réduire les effets de catastrophes écologiques et ne prendre le risque d'accident que lorsque les dommages provoqués par le sinistre potentiel le plus grave ne persistent pas au-delà d'une génération</p>
Solidarité sociale	<p>Protéger et favoriser la santé et la sécurité des personnes au sens le plus large</p> <p>Garantir la formation et donc le développement, l'épanouissement et l'identité des individus</p> <p>Encourager la culture, ainsi que le maintien et le développement de valeurs et de ressources sociales au sens du capital social</p> <p>Garantir les mêmes droits 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 de l'homme</p> <p>Favoriser la solidarité intra- et intergénérationnelle, ainsi qu'à l'échelle planétaire</p>

Le modèle du stock de capital constitue une référence complémentaire pour la politique de développement durable de la Suisse⁷. Mise au point par la Banque mondiale, cette notion se fonde sur l'hypothèse qu'il existe trois dimensions du développement durable, auxquelles correspondent trois stocks de capital: l'environnement, l'économie et la société. Il est donc hors de question d'épuiser le «capital» disponible sur terre sans se soucier du lendemain; il doit au contraire être renouvelé continuellement. Le principe du développement durable est respecté lorsque, à long terme, l'humanité vit des intérêts sans entamer le capital. Entre-temps, le modèle du stock de capital a été perfectionné: la question de l'interchangeabilité des stocks de capital fait partie intégrante des notions de «durabilité forte» et de «durabilité faible» qui sont venues se greffer sur la notion de base. La durabilité forte exige qu'aucun des trois stocks ne diminue à long terme, alors que la durabilité faible réduit cette exigence à l'ensemble des stocks de capital. Ainsi, la durabilité faible permet par exemple de réduire le stock du capital environnement pour autant que les augmentations de stock des capitaux société et économie compensent cette réduction.

S'appuyant sur la teneur juridique des dispositions de la Constitution sur le développement durable (en particulier les art. 2 et 73)⁸, le Conseil fédéral adopte une position médiane entre durabilité forte et faible, que les spécialistes appellent «sensible sustainability» en anglais et «développement durable faible plus» en français. Cette approche part de la réflexion que certains éléments des stocks de capital sont interchangeables. Elle admet donc une interchangeabilité limitée entre les stocks de capital, pour autant que la transparence des processus de comparaison soit garantie, que ceux-ci ne se fassent pas systématiquement au détriment de la même dimension et que les limites de capacité de la biosphère soient globalement respectées. Le Conseil fédéral estime que de nombreuses dimensions de l'environnement présentent des propriétés spécifiques qui rendent irréaliste d'y substituer du capital social ou économique, même si l'on tient compte des potentialités du progrès technique. De nombreuses valeurs naturelles, par exemple la stabilité du climat, la biodiversité, la fertilité des sols ou la préservation de la couche d'ozone de l'atmosphère, sont indispensables à la survie de l'humanité: l'anéantissement de ces valeurs naturelles n'est en général pas compensable par un autre capital. Les atteintes à la nature ne doivent pas entraîner une perte irréversible puisque celle-ci limite les possibilités d'action des générations futures.

La notion de «développement durable faible plus» signifie qu'il faut tenir compte de certaines conditions ou limites en termes d'interchangeabilité quand on développe ou évalue des projets en fonction de l'ensemble des trois dimensions:

⁷ Direction du développement et de la coopération (DDC), Office fédéral du développement territorial (ARE): Le développement durable en Suisse – Bases méthodologiques. Berne, 2004
La notion de capital conforme au modèle du stock de capital va moins loin que les trois dimensions du développement durable. Ce «capital» inclut des stocks, p. ex. les installations de production, les ressources naturelles ou le capital social de confiance. Les volets du développement durable englobent en revanche d'autres aspects, tels que les questions de répartition et les principes d'organisation politique. Tandis qu'il n'est pas trop difficile de définir la notion de capital dans les domaines de l'économie et de l'écologie, celle de capital social est encore sujette à controverse dans la littérature scientifique.

⁸ Office fédéral du développement territorial: Questions liées aux dispositions de la Constitution fédérale sur le développement durable – Avis de droit. Berne, 2004
L'article décrivant le but de la Constitution emploie la notion de développement durable au sens large et se réfère à la définition Brundtland de cette notion en mettant l'accent sur les trois dimensions, sur la priorité aux besoins fondamentaux des personnes défavorisées et sur les limites de capacité de la biosphère. Le principe constitutionnel du développement durable tel qu'il est fixé à l'art. 73 engage la Confédération et les cantons à œuvrer à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature et son utilisation par l'être humain. La caractéristique de cet équilibre est d'être axé sur la capacité de renouvellement. L'art. 73 vise donc tout spécialement la dimension environnementale, qu'elle précise par rapport à l'art. 2, car aujourd'hui la durabilité est considérée comme l'un des principes de base de la protection de l'environnement, au même titre que le principe de précaution et celui du pollueur-payeur.

- respecter les exigences sociales, économiques et environnementales minimales⁹;
- éviter les processus ou conséquences difficilement réversibles ou irréversibles;
- ne pas reporter sur les générations futures des charges dénuées d'une utilité équivalente;
- ne pas déplacer les charges écologiques et les problèmes sociaux à l'étranger;
- la plus grande prudence est de mise face aux incertitudes et aux risques dus aux lacunes de connaissances ou pouvant entraîner des accidents à très faible probabilité d'occurrence, mais à très fort potentiel dommageable;
- éviter les dégradations dans les domaines où les problèmes de durabilité sont déjà aigus ou pourraient s'accroître au vu de la tendance actuelle.

Le Conseil fédéral met à disposition les instruments nécessaires (voir chap. 4.2) pour évaluer les projets du point de vue du développement durable selon des critères uniformes.

3 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. Il importe d'orienter tous les secteurs politiques vers le développement durable. C'est aussi une conséquence de l'art. 2 Cst qui considère le développement durable comme une tâche obligatoire de la Confédération et des cantons et qui a surtout un caractère programmatique pour toutes les autorités. Le but défini doit être compris comme une directive juridiquement obligatoire et un mandat d'action pour toutes les autorités législatives, exécutives et judiciaires. L'article relatif au but a pour principal objet d'indiquer une direction aux autorités dirigeantes de la Confédération et des cantons. C'est ainsi que le Conseil fédéral doit se référer au but de l'État pour définir les objectifs et les moyens de sa politique gouvernementale. L'article relatif au but est également un guide pour le Tribunal fédéral dans sa fonction d'autorité judiciaire suprême. Cette ligne directrice signifie que le développement durable devrait être intégré d'abord dans les processus de planification et de pilotage existants du Conseil fédéral, des départements et des offices et qu'il faut renoncer à créer des structures parallèles pour la politique de développement durable.

4 Accroître la coordination entre les domaines politiques et améliorer la cohérence

Le développement durable requiert que ses trois dimensions soient prises en compte assez tôt et que les problèmes soient traités par plusieurs offices afin d'aboutir à des solutions viables à long terme. Ses dimensions écologique, économique et sociale doivent être prises en considération dans l'accomplissement de toutes les tâches. Cette intégration des trois dimensions est un critère prioritaire tant pour la planification et les décisions politiques que pour la concrétisation des projets. Il faut garantir que les décisions politiques d'une grande portée reposeront sur des propositions dont les conséquences sociales, économiques et écologiques auront été évaluées suffisamment tôt et en toute transparence, comme le prescrit l'art. 141 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁰. Un autre élément important d'une organisation politique durable est l'évaluation ex post des effets des décisions politiques (art. 170 Cst). Des analyses de l'efficacité doivent indiquer comment les mesures sont mises en œuvre, comment les milieux concernés réagissent, si elles ont des effets secondaires (si oui, lesquels?) et si la politique choisie atteint ou non ses objectifs.

Des procédures de décision transparentes et l'intégration des différents acteurs concernés permettront des réflexions globales et des décisions largement légitimées, produiront des solutions réalisables et contribueront à ce que les décisions politiques tiennent compte au mieux des aspects du développement durable. Cette approche implique de mettre en évidence les conflits et de justifier les évaluations. Au-delà de cette coordination et de la gestion des conflits, il s'agit de viser des optimisations et de développer des synergies. Les instruments d'évaluation de la durabilité peuvent soutenir le processus de coordination en mettant à disposition des bases objectives et des aides à la décision. Le chap. 4 définit les règles y relatives pour la mise en œuvre de la Stratégie. Des structures de collaboration adéquates sont en outre nécessaires pour améliorer la coordination et la cohérence.

5 Atteindre un développement durable par le partenariat

Le développement durable n'est pas une tâche exclusive des organes de l'État ou de la Confédération. De nombreux problèmes de notre pays ne peuvent être résolus de façon constructive qu'au travers d'une étroite collaboration des trois niveaux de l'État. Une stratégie du Conseil fédéral qui se limiterait à la politique fédérale n'aurait qu'une portée limitée.

⁹ Il peut s'agir de valeurs limites définies par la loi (p. ex. valeurs d'émission, normes environnementales ayant un impact sur la santé en vertu de la loi sur la protection de l'environnement et de ses ordonnances d'exécution), de valeurs limites scientifiques qui ne se reflètent pas (encore) dans des valeurs limites légales (p. ex. niveau des émissions de gaz à effets de serre auquel un réchauffement terrestre supplémentaire est stoppé), de normes sociopolitiques telles que l'égalité des chances, l'égalité des droits, le revenu minimum, des conditions de vie dignes, la garantie des moyens d'existence ou la garantie des droits de l'homme.

¹⁰ RS 171.10 (http://www.admin.ch/ch/fr/rs/171_10/a141.html)

La collaboration avec les cantons et les communes est indispensable. La structure fédéraliste de la Suisse confère aux cantons et aux communes des compétences et des possibilités d'influence importantes dans de nombreux domaines essentiels pour le développement durable. La promotion de démarches de développement durable au niveau des cantons et des communes, en leur qualité d'interface avec la société civile, ainsi que la sensibilisation au développement durable, ont un rôle très important à jouer.

Tout comme une stratégie limitée au niveau fédéral, une stratégie limitée aux pouvoirs publics aurait une portée trop faible, étant donné les facteurs d'influence et les groupes d'acteurs qui sont aujourd'hui déterminants pour le développement durable. La société civile et le secteur privé doivent donc aussi être intégrés dans la politique du développement durable. La collaboration entre pouvoirs publics et groupes d'intérêts est déjà une pratique établie. En politique internationale du développement durable, il existe depuis des années une collaboration régulière avec les organisations non gouvernementales concernées, surtout avec celles qui travaillent dans les domaines de l'environnement, du développement, de l'économie et du social. Ces organisations sont associées à la préparation des négociations internationales importantes et ont donné des impulsions significatives au développement durable en Suisse au cours des dix dernières années. La collaboration avec les milieux non gouvernementaux doit être poursuivie.

Les acteurs non institutionnels sont par ailleurs appelés à prendre en compte les lignes directrices de la Stratégie dans leurs activités quotidiennes. Cet appel concerne notamment les entreprises du secteur privé, invitées à prendre leurs responsabilités. Les entreprises peuvent favoriser le développement durable en intervenant au niveau opérationnel quotidien; elles peuvent exploiter les marges de manœuvre existantes en minimisant les nuisances et en maximisant la plus-value sociale et écologique lors de la conception et de la fabrication de leurs produits. Les entreprises peuvent aussi légitimer et sceller leur engagement en adhérant aux différents règlements, standards et normes qui existent par exemple dans le domaine du management environnemental ou de la responsabilité sociale.