

Tous sont compétents, personne n'est responsable ?

SARA FREY, Plateforme de la société civile Agenda 2030

Le développement durable est ancré dans la Constitution fédérale suisse à l'article 2. En approuvant l'Agenda 2030 pour le développement durable, la Suisse se prononce, sur le plan international également, en faveur d'un monde durable dans une perspective écologique et sociale. Le développement durable doit être le principe directeur de notre société. Par son caractère transversal et universel, l'Agenda 2030 englobe des domaines aussi divers que le travail dans la dignité (ODD 8), la biodiversité (ODD 14 et 15), le climat (ODD 13), les relations commerciales équitables (ODD 17), etc. Ces domaines s'influencent mutuellement au-delà des frontières nationales. Il est crucial que l'on reconnaisse ces interactions et qu'on les intègre aux processus de décision. À titre d'exemple, la politique commerciale ne doit plus être formulée sans tenir compte de ses répercussions sur la biodiversité et des conditions de travail dignes doivent prévaloir également au-delà de nos frontières. L'Agenda 2030 doit donc être accepté comme cadre de référence dans tous les domaines politiques, secteurs et départements.

Par ce caractère transversal, universel et primordial, l'Agenda 2030 exige de nouvelles formes de collaboration au sein de l'administration. En 2016, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a demandé à 43 gouvernements comment ils comptaient mettre en œuvre l'Agenda 2030 dans leurs administrations.¹ Pour l'OCDE, il s'agit d'un défi central lancé aux gouvernements. Ce qui importe, c'est une planification stratégique à long terme et une cohérence entre différents domaines politiques, ces deux dimensions étant **formulées** comme des objectifs de l'Agenda. L'OCDE recommande que la compétence soit située en un point central de l'administration (Center of Government). Ce centre est envisagé comme lieu d'initiatives interdépartementales et intersectorielles, avec la possibilité et les compétences nécessaires pour agir au-delà des secteurs. Ce pourraient être des offices qui assistent et conseillent le gouvernement, comme un office présidentiel ou office dépendant de la présidence du conseil des ministres. Un tiers des gouvernements interrogés confie la mise en œuvre de l'Agenda à une instance centrale, un tiers instaure une collaboration entre un ministère et cette instance. La Suisse se trouve dans le troisième tiers, qui délègue la responsabilité de concrétiser l'Agenda 2030 à certains ministères.

Un défi particulier est lancé ici au gouvernement et à l'administration suisses. Avec sept conseillers et conseillères fédéraux dirigeant chacun un département et tous situés au même niveau hiérarchique, la logique sectorielle se reflète assez fortement dans les structures du gouvernement. Il n'y a pas d'office présidentiel, pas de fonction de président ou présidente du Conseil des ministres assumant des tâches supérieures et transversales de fond. Quant à savoir si la Chancellerie fédérale pourrait assumer une telle fonction, cela reste sujet à débat. Etant donné qu'elle se considère jusqu'à présent plutôt comme un état-major assistant le Conseil fédéral, sans aucune influence sur les domaines politiques des différents départements, il faudrait d'abord renforcer son rôle et sa marge de manœuvre politique sur les questions de fond.

> voir également : De nouveaux instruments pour améliorer la cohérence en faveur du développement durable

En Suisse, c'est l'Office fédéral du développement territorial (ARE) qui a assumé jusqu'à présent avec la Direction du développement et de la coopération (DDC) le rôle de chef de file pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Ces deux offices en ont associé d'autres à leur travail. Ils collaborent également avec le Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDDD), qui réunit une trentaine d'organes fédéraux et coordonne la politique de durabilité sous la direction de l'ARE.²

Cependant, si la compétence pour l'Agenda 2030 reste limitée à certains offices au sein des départements, l'administration aura du mal à s'identifier dans sa totalité avec ce document visionnaire et à embrasser ses objectifs dans une perspective transdépartementale. Les comités interdépartementaux risquent de n'aboutir qu'à un consensus *a minima* car les différentes logiques des départements entrent en conflit les unes aux autres. Un organe de ce type ne saurait jouer un rôle clair de chef de file. Les conflits d'intérêts en présence influenceront fatalement les décisions prises au nom du développement durable et impliqueront que d'autres options soient mises en retrait.

Des tensions analogues se feraient jour si la direction des opérations était confiée à un seul département. Pour que la vision intégrative prônée par l'Agenda 2030 se traduise par une politique globale et soit gage d'une **plus grande cohérence de l'action publique en faveur du développement durable**, toutes les affaires traitées doivent nécessairement inclure une réflexion sur la durabilité.

> voir également: De nouveaux instruments pour améliorer la cohérence en faveur du développement durable

La concrétisation de l'Agenda 2030 exige une étroite collaboration entre acteurs publics et privés. Pour développer et approfondir celle-ci, une instance chargée de rassembler et de coordonner les différentes initiatives serait profitable pour *tous* les acteurs qui travaillent au développement durable, qu'il s'agisse des organisations de la société civile, des cantons ou des communes. Aussi une instance institutionnelle indépendante serait-elle un élément décisif pour une mise en œuvre réussie de l'Agenda 2030. Cette instance doit faire pression pour que le développement durable soit considéré comme une priorité et assumer le rôle de chef de file. Elle doit donc se situer en dehors de structures existantes et être ancrée à un haut niveau.

Dans le système suisse, une telle institution indépendante pourrait prendre différentes formes: pour ne citer que trois solutions possibles, ce pourrait être une chancellerie fédérale résolument engagée au niveau politique pour la promotion de la durabilité et assumant un rôle d'interface, ou bien un bureau indépendant ou une personne déléguée dépendant directement du Conseil fédéral et dotée de pouvoirs étendus. Il est évident que ce service doit avoir les moyens d'œuvrer à une négociation sociale des conflits d'objectifs, compte tenu des intérêts de tous les partis concernés. Toute la difficulté réside dans le fait que ces parties prenantes se trouvent également en dehors de frontières suisses et dans l'avenir.

On s'attend à ce que le Conseil fédéral, dans son rapport à l'attention du High-Level Political Forum HLPF, réorganise les responsabilités au sein de l'administration. À la date de clôture de la rédaction du présent rapport, tout donne à penser que la Suisse ne changera pas grand-chose sur le plan institutionnel. Ainsi, plusieurs offices fédéraux de différents départements devraient rester compétents pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030, sans que personne n'en assume vraiment la responsabilité. Étant donné les nombreux défis qu'elle comporte, on manquerait ici une grande chance. Non seulement la Suisse resterait en retard sur d'autres pays, alors qu'elle s'est si fortement engagée dans les négociations pour l'Agenda 2030. Elle manquerait aussi une importante occasion de préparer l'avenir et de prendre le développement durable au sérieux.

Recommandations

1. En vue de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, il faut créer une instance institutionnelle centrale et de haut niveau. Cette instance devra être le point de contact central pour les acteurs internes et externes aux institutions fédérales pour toutes questions relatives à l'Agenda 2030.

2. Cette instance sera chargée d'élaborer des plans de mesures concrets au niveau fédéral pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030, d'en vérifier l'efficacité et de jouer le rôle de chef de file dans l'examen de toutes les affaires de politique fédérale quant à leur compatibilité avec l'Agenda 2030.
3. Cette instance devra pouvoir assister les cantons et les communes dans la mise en œuvre de leurs plans de mesure concrets en vue de l'Agenda 2030.
4. Elle devra identifier les conflits d'objectifs et agir en vue d'une négociation démocratique de ceux-ci.
5. Elle devra être dotée de ressources suffisantes (en finances et en personnel) et des compétences requises pour remplir les tâches décrites.

NOTES

- 1 OECD Network of Senior Officials from Centres of Government: OECD Survey on Planning and Co-ordinating the Implementation of the ODDs: First results and key issues
Comité résident dans le développement et l'harmonisation de la politique de la Confédération en matière de développement durable et dans la coordination de ses activités dans ce domaine. Les offices fédéraux de la santé publique (OFSP), de l'agriculture (OFAG), de l'environnement (OFEV) ainsi que la Direction du développement et de la coopération (DDC) constituent l'organe de direction du CIDD qui est présidé par l'ARE.
- 2 Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD) Le CIDD regroupe la trentaine de services fédéraux qui mettent en œuvre des politiques et exercent des activités ayant un impact sur le développement durable. Les objectifs principaux du

LITTÉRATURE COMPLÉMENTAIRE

OECD : Getting Governments Organised to Deliver on the Sustainable Development Goals, Summary Report and Next Steps; High Level Political Forum United Nations. New York, 18 juillet 2017