

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DE LA SUISSE

SYNTHESE

Ce rapport examine les progrès réalisés par la Suisse depuis le précédent Examen environnemental que lui a consacré l'OCDE en 1998, et évalue dans quelle mesure le pays a atteint ses objectifs nationaux et respecté ses engagements internationaux. Il examine également les progrès réalisés dans le contexte de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE.^{*} Quelque 46 recommandations^{**} de nature à contribuer au renforcement des performances environnementales de la Suisse sont formulées.

L'environnement de la Suisse est soumis à de fortes pressions (pollution, prélèvements de ressources naturelles, restructuration de l'espace) dues notamment à l'industrie, l'agriculture, les transports et le tourisme. Ces pressions résultent de densités de population et d'activités très élevées, et de la situation de la Suisse au coeur de l'Europe.

Depuis plus de 30 ans, des politiques environnementales ambitieuses et impulsées par la Confédération ont été mises en oeuvre par les cantons et les communes. Elles reposaient sur une approche prescriptive, un effort financier public soutenu et une opinion publique active et très préoccupée d'environnement (notamment suite à certains accidents industriels majeurs, à l'impact sur l'environnement de l'agriculture intensive, au débat sur le dépérissement des forêts et aux inondations de 1987). Ces politiques ont conduit à des résultats remarquables concernant la lutte contre les pollutions et les dangers naturels. Plus récemment et dans la période d'examen, les politiques environnementales ont mis l'accent sur les partenariats avec les milieux économiques et l'ensemble de la société civile, sur l'application du principe pollueur payeur et la prévention (par exemple dans la gestion des risques et des ressources naturelles).

Malgré les progrès pour tenir compte des exigences du développement durable dans les politiques sectorielles, notamment celles de l'énergie, des transports et de l'agriculture, il reste difficile de traduire le concept de développement durable dans les modes de consommation, par exemple la consommation d'espace, de transport, de loisirs. La régression se poursuit concernant la biodiversité, la nature et les paysages. Les préoccupations concernant une croissance économique atone ou faible et la compétitivité internationale tendent à diminuer à court terme la priorité accordée aux questions d'environnement.

Mettre en œuvre des politiques environnementales renforcées...

Beaucoup de résultats concernant la lutte contre la pollution en Suisse figurent parmi les meilleurs des pays de l'OCDE. Ce bilan est notamment le fruit d'une politique législative et institutionnelle ambitieuse et de longue haleine dans le domaine de l'environnement. La loi fédérale sur la protection de l'environnement, révisée au milieu des années 90, insiste sur les principes de coopération, de causalité (principes pollueur payeur et utilisateur payeur) et de prévention. Dans l'ensemble, il y a une très bonne coopération entre tous les acteurs, dont la société civile (ONG environnementales, entreprises, groupements d'agriculteurs, par exemple), ainsi qu'entre la Confédération, les cantons et les communes. Les cantons mettent en oeuvre la plupart des politiques environnementales et les mesures qui y sont associées et ils supervisent les actions environnementales au niveau local. Les autorités fédérales (dont le Conseil fédéral) élaborent également des documents de planification de portée générale embrassant les questions environnementales. Concernant les instruments, les instruments économiques (par exemple, redevances pour les services de l'eau et la gestion des déchets) sont utilisés avec une efficacité croissante dans le cadre d'une internalisation accrue des coûts externes. Plusieurs taxes environnementales et mesures fiscalement neutres ont été étudiées et/ou adoptées (taxe incitative sur les COV, par exemple, dont le produit est redistribué aux ménages par le biais des assureurs maladie). La création de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) le 1^{er} janvier 2006 concrétise la volonté d'étendre la gestion durable des ressources naturelles (forêts, nature, eau) et de couvrir la gestion des dangers naturels et des risques technologiques. Les dépenses des

* Les objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle évoqués dans les présentes Conclusions et Recommandations sont : le maintien de l'intégrité des écosystèmes (section 1), le découplage des pressions sur l'environnement de la croissance économique (sections 2.1 et 2.2) et l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire (section 3).

** Voir Annexe.

PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

pouvoirs publics et des entreprises concernant l'environnement (lutte contre les pollutions et protection de la nature) sont restées stables : de l'ordre de 1.4% du PIB. Elles ont conduit à des bénéfices économiques concernant i) la santé (dépenses de santé évitées, amélioration de la productivité du travail), et ii) l'économie suisse dans des secteurs comme le tourisme, la construction mécanique, les équipements électriques, l'éco-industrie et l'agro-alimentaire (grâce à l'image internationale de pays écologique de la Suisse). Toute cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une économie très ouverte aux échanges avec l'Union européenne et mondialement.

Cependant, la Suisse est confrontée à de nombreux défis environnementaux résultant de la pollution diffuse (d'origine agricole, par exemple) ou des modes de consommation non durables (transports, loisirs, occupation des sols, etc.). Sa biodiversité et ses paysages sont menacés. Il faut mettre l'accent sur les résultats effectifs des politiques environnementales et renforcer la coordination entre différents niveaux d'administration en s'appuyant sur des données factuelles. Il convient de concevoir un système intégré et harmonisé d'autorisation des activités industrielles. L'activité générale de contrôle du respect de la législation environnementale n'est pas documentée. Les entreprises qui ont des usines dans plusieurs cantons sont parfois confrontées à des réglementations environnementales différentes et/ou à des contrôles plus ou moins rigoureux. La politique d'aménagement du territoire n'a pas permis de contenir le développement rapide en périphérie des villes. Ainsi, on constate une forte activité de construction de bâtiments agricoles et de transformation de bâtiments préexistants en dehors des zones à bâtir. Il serait opportun d'étendre l'utilisation des instruments économiques pour accroître l'efficacité des politiques environnementales (taxe sur le CO₂, par exemple) et la gestion durable des ressources naturelles. Même si des progrès ont été réalisés dans les domaines de l'eau et des déchets, les principes pollueur payeur et utilisateur payeur ne sont pas suffisamment appliqués dans les domaines du climat, de l'air, du bruit et de la protection de la nature.

...et mieux intégrer les préoccupations environnementales dans les décisions économiques

Alors que les préoccupations pour une croissance économique atone ou faible et pour la compétitivité internationale de son économie sont très présentes, la Suisse a réalisé des progrès significatifs dans le découplage des pressions environnementales de la croissance économique, notamment pour les émissions de polluants atmosphériques traditionnels (SO_x, NO_x), les prélèvements d'eau, l'utilisation des engrais et des pesticides. Les deux stratégies pour le développement durable au niveau fédéral (1997 et 2002) ont stimulé une meilleure collaboration entre services fédéraux et ont été accompagnées de procédures d'évaluation et de suivi. Des indicateurs de développement durable ont été adoptés au niveau fédéral et développés aux niveaux de certains cantons et villes. Les autorités fédérales préparent des documents stratégiques ou de planification sectoriels couvrant les questions environnementales. Des progrès ont été réalisés pour l'internalisation des coûts externes dans la gestion des déchets et l'épuration des eaux, et pour l'intégration des préoccupations environnementales dans des politiques sectorielles comme l'agriculture (prestations écologiques requises) et les transports (transferts de la route vers le rail de trafics de passagers et de marchandises). Les instruments économiques mis en place depuis le précédent examen se sont avérés efficaces, comme la taxe sur les COV et la redevance sur le trafic des poids lourds.

Toutefois, concernant le découplage, des problèmes subsistent, notamment pour les transports routiers et pour la consommation d'espace par l'urbanisation diffuse et les infrastructures. La stratégie fédérale pour le développement durable a peu d'objectifs quantifiés (hormis celui de limiter l'urbanisation à 400m² de surface bâtie par personne), est déconnectée des stratégies sectorielles, et doit être mieux mise en pratique, concernant par exemple les consommations de transports, de loisirs et d'espace. Il manque actuellement une vision à long terme en matière de politique de l'environnement. La réforme fiscale verte recommandée par le précédent examen et par la stratégie fédérale 2002 pour le développement durable n'a toujours pas vu le jour. La taxation de l'énergie, et en particulier de l'essence, est encore trop faible et ne peut inciter à un changement dans les comportements. Il conviendrait de diminuer l'écart des prix de l'essence entre la Suisse et les pays voisins pour encourager des économies sur la consommation de carburants et réduire les émissions dues au « tourisme de l'essence ».

PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

Des engagements internationaux tenus...

La Suisse possède un dispositif efficace de coordination des activités internationales environnementales qui repose sur une concertation formelle (au niveau fédéral et entre la Confédération et les cantons), et sur différents processus de consultation informels. Elle entretient des relations de coopération poussées avec les pays voisins et l'UE dans son ensemble, y compris pour l'harmonisation des législations environnementales. Elle a transposé les dispositions d'un certain nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement comme : le Protocole sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal) et ses amendements, la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention Eau), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo), la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontalières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POPs), la Convention sur la diversité biologique et le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Elle est un défenseur actif de la protection de l'environnement et du développement durable dans les instances internationales. L'aide publique au développement de la Suisse mesurée en pourcentage du revenu national brut est en progression (0.44% en 2005). Sa part à finalité environnementale et ses autres dépenses internationales liées à l'environnement (pour des activités menées dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale, par exemple) ont été substantielles. En outre, quelque 250 à 300 millions CHF par an sont recueillis par les ONG et le secteur privé (par exemple, l'Alliance Sud) et investis principalement dans des activités de coopération internationale présentant un grand intérêt environnemental.

...et à tenir

Néanmoins, il subsiste des possibilités d'amélioration. Concernant le changement climatique, la réalisation par la Suisse de ses objectifs de réduction des émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre (convenus au plan international et définis au niveau national) pose problème. Certes le pays affiche une intensité énergétique et une intensité d'émissions de CO₂ peu élevées. De même, le pays a adopté des mesures dites volontaires qui ont fait baisser jusqu'à un certain point les émissions de CO₂, mais elles ont été insuffisantes. La taxe sur le CO₂ envisagée par la loi fédérale sur le CO₂ n'a pas encore été mise en vigueur. La Suisse a aussi du mal à atteindre les objectifs fixés pour plusieurs polluants atmosphériques (PM₁₀ et NO_x d'origine automobile, par exemple) dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière de longue distance. Elle n'a pas ratifié la Convention d'Aarhus et son Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants, le Protocole à la Convention d'Espoo sur l'évaluation stratégique environnementale, les Protocoles à la Convention Eau sur l'eau et la santé et sur la responsabilité civile, et les Protocoles à la Convention sur la protection des Alpes. Alors même que la Suisse est en fait prête à se conformer aux dispositions de certains accords multilatéraux environnementaux, l'adhésion à des accords internationaux contraignants se heurte depuis peu à des réticences accrues, reflétant une absence de consensus dans le pays. Certains engagements internationaux déjà pris n'ont pas été pleinement tenus au niveau cantonal.

Pour vous procurer l'**Examen environnemental de la Suisse** ou d'autres publications de l'OCDE, vous pouvez vous connecter à la librairie en ligne de l'Organisation (OCDE Online Bookshop, <http://www.oecd.org/bookshop>) ou envoyer un courrier électronique à sales@oecd.org. Des copies du rapport sont également disponibles en italien et en allemand.

Pour plus d'informations sur la **collection des examens environnementaux**, publiée par l'OCDE, veuillez contacter M. Christian Avérous, Chef de Division, Division des Performances et de l'Information Environnementales, Direction de l'environnement. Christian.averous@oecd.org, Télécopie : +33 (0)1 44 30 61 81.

Pour des informations générales sur le **Programme de l'OCDE sur l'environnement**, vous pouvez vous rendre sur notre site Internet <http://www.oecd.org> ou envoyer un courrier électronique à env.contact@oecd.org.

PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

Annexe : 46 Recommandations¹

Gestion de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ renforcer la promotion de <u>modes de consommation plus durables</u> par l'adoption d'instruments réglementaires et économiques appropriés et une gestion de la demande adéquate ; ▪ poursuivre les efforts de mise en œuvre du <u>principe de causalité</u> (principes pollueur payeur et utilisateur payeur) ; ▪ continuer à améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques environnementales par un meilleur <u>suivi de l'environnement</u> et de ses interactions avec l'économie (données environnementales et analyse économique), par une utilisation accrue d'<u>instruments économiques</u>, et en documentant le respect de la législation environnementale ; ▪ poursuivre les efforts pour renforcer la coordination entre Confédération et cantons afin de mettre en œuvre des <u>politiques environnementales harmonisées et efficaces</u> à l'échelle du pays (par exemple, en adoptant un système intégré d'autorisation des activités industrielles s'inspirant du système IPPC de l'Union européenne) ; ▪ adopter des stratégies plus intégrées de <u>gestion des dangers naturels et des risques technologiques</u>, en tenant compte des autres politiques sectorielles (aménagement du territoire, transports, forêts, etc.) ; accélérer l'achèvement des cadastres cantonaux des <u>sites contaminés</u> et entreprendre la décontamination des sites prioritaires.
Air	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mettre en œuvre des mesures complémentaires de lutte contre les <u>particules fines et l'ozone troposphérique</u> émis par les transports (véhicules routiers et « tout-terrain »), l'industrie et les ménages, et contre l'<u>ammoniac</u> provenant de l'agriculture (en renforçant les limites d'émissions, en encourageant l'innovation et en multipliant l'utilisation des filtres à particules sur les moteurs diesel, par exemple) ; ▪ exploiter davantage les <u>bénéfices multiples</u> liés aux objectifs de qualité de l'air, changement climatique et efficacité énergétique ; ▪ continuer à <u>internaliser les coûts environnementaux externes du transport de voyageurs par route</u> (en introduisant des incitations liées aux distances parcourues, en combinant les labels énergétiques avec un système de bonus/malus à l'achat, par exemple) ; ▪ poursuivre un <u>report du fret</u> de la route vers le rail, par des investissements ciblés, des aides financières aux transports publics et à l'intermodalité, et l'extension de la redevance sur les poids lourds ; ▪ poursuivre la mise en œuvre du programme <u>SuisseÉnergie</u>. Envisager une augmentation des taxes sur l'essence et le diesel pour mieux internaliser les coûts externes. Continuer à promouvoir l'efficacité énergétique dans les bâtiments et les installations industrielles.
Bruit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mettre en place un <u>réseau national intégré de surveillance du bruit</u> ; ▪ accroître les efforts pour fixer des <u>normes de bruit</u> (associés à l'utilisation des véhicules à moteur, des avions et des appareils domestiques) et prendre des mesures complémentaires pour réduire le bruit des <u>transports routiers</u> (instruments économiques, limites de vitesse, construction de barrières anti-bruit, par exemple) ; ▪ <u>étendre le concept de lutte contre le bruit</u> pour inclure les sites naturels, les zones de détente et d'habitation.
Eau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ promouvoir une <u>gestion intégrée par bassin</u>, en particulier en associant les objectifs de qualité de l'eau et de quantité des ressources en eau, ainsi que les objectifs de conservation de la nature et de garantie de l'espace minimal des cours d'eau pour leur permettre d'assurer leurs fonctions écologiques ; ▪ continuer à progresser dans le <u>financement de l'entretien et du renouvellement des infrastructures</u> d'assainissement et d'épuration, y compris par la tarification ; ▪ établir des mécanismes financiers permettant la <u>renaturation des cours d'eau</u> ; ▪ préparer, en co-opération avec les cantons, des plans nationaux de <u>gestion des inondations</u> par bassin ; contribuer à prévenir les risques d'inondations par la mise en œuvre des prescriptions des plans directeurs cantonaux d'utilisation des sols ; ▪ identifier les sources de <u>micropolluants</u> d'origine urbaine, industrielle et agricole ; mettre en place des mesures de prévention suivant le principe pollueur payeur ; continuer à réduire la <u>pollution diffuse par l'agriculture</u>, en particulier dans les petits lacs et les eaux souterraines ; ▪ harmoniser le <u>suivi de la qualité des eaux</u> par les cantons et la Confédération.
Nature paysages et biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ préparer et adopter une « <u>Stratégie nationale pour la biodiversité</u> » (qui pourrait succéder à la Conception Paysage Suisse) ; l'accompagner par des plans d'action ; fixer des objectifs et calendriers précis qui anticipent, entre autres, les effets du changement climatique ; ▪ limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels ; maîtriser l'urbanisation dispersée en renforçant l'intégration des enjeux de diversités biologique et paysagère dans la planification spatiale des cantons et des communes, en s'appuyant sur une <u>réforme de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire</u> (LAT) et une fiscalité foncière ajustée ; ▪ préciser l'<u>inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels</u> (IFP), pour une prise en compte plus rigoureuse des paysages par les plans cantonaux et communaux ; ▪ mettre en place des <u>parcs naturels régionaux</u> (PNR), des parcs naturels péri-urbains, un réseau écologique national, et un second parc national ; étendre les <u>réseaux d'espaces protégés</u> de portée internationale tels que Ramsar, l'Homme et la Biosphère et le Patrimoine Mondial, et mettre en place le réseau Emeraude (Convention de Berne) ; accroître les <u>moyens financiers</u> pour dynamiser la politique relative au développement des zones protégées ; ▪ renforcer la <u>gestion sylvicole</u> durable ; accroître la surface des réserves forestières et garantir la fonction de « bien public » de la forêt ; ▪ mieux évaluer, prendre en compte et rémunérer les <u>services rendus par les écosystèmes</u>.

¹ Ces recommandations ont été formellement approuvées par le Groupe de Travail sur les performances environnementales de l'OCDE.

PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

<i>Intégration environnement-économie</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ mettre en œuvre la <u>réforme fiscale verte</u> prévue dans la stratégie fédérale 2002 pour le développement durable ; identifier et éliminer les subventions ou dispositions fiscales potentiellement dommageables à l'environnement (en particulier, supprimer la déductibilité prévue pour les dépenses de trajet automobile entre résidence et lieu de travail) ;▪ élaborer une vision à long terme proactive de la <u>politique de l'environnement</u> ;▪ améliorer l'utilisation et l'intégration des <u>instruments stratégiques dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'environnement et de l'aménagement du territoire</u>, dans une optique de développement durable ;▪ promouvoir l'utilisation d'indicateurs environnementaux et de développement durable dans les stratégies gouvernementales, en accordant une attention particulière à l'<u>aménagement du territoire et l'utilisation des sols</u> ;▪ articuler la <u>stratégie pour le développement durable</u> au niveau fédéral avec les stratégies sectorielles ; fixer des objectifs quantifiés ; encourager les <u>cantons</u> à mettre en œuvre des stratégies de développement durable en liaison avec leurs politiques sectorielles.
<i>Intégration environnement-agriculture</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ poursuivre la <u>réforme de la politique agricole</u> pour améliorer simultanément la compétitivité économique et l'efficacité écologique ; dans ce contexte, maintenir une haute priorité pour la réalisation des objectifs agro-environnementaux ;▪ poursuivre la <u>réduction des pollutions d'origine agricole</u>, notamment par des actions ciblées et régionales ;▪ maximiser les <u>effets positifs de l'agriculture</u> sur l'environnement, notamment pour la biodiversité et le paysage ;▪ développer un marché propice à la commercialisation de produits plus écologiques en appliquant les principes de la politique intégrée des produits sur l'ensemble de la <u>chaîne agro-alimentaire</u> et en sensibilisant les consommateurs ;▪ continuer à développer <u>suivi et évaluation</u>, notamment dans les domaines pour lesquels les indicateurs sont insuffisants, et asseoir la définition des futurs objectifs sur des analyses approfondies et une collaboration étroite entre tous les intéressés ;▪ renforcer la coordination entre <u>politique agricole et autres politiques</u> (environnementale, territoriale, forestière) et entre actions fédérales et cantonales.
<i>Intégration environnement-social</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ ratifier la <u>Convention d'Aarhus</u> et veiller à ce que les pratiques aux niveaux fédéral et cantonal concernant l'accès à l'information environnementale, la participation du public et l'accès à la justice soient conformes aux obligations de cette Convention ; garantir aux ONG des droits d'accès aux tribunaux, et une participation à la prise de décisions à un stade précoce des procédures d'EIE ;▪ poursuivre les efforts engagés pour diffuser l'<u>information environnementale</u> ; continuer à assurer une <u>éducation à l'environnement</u> de haut niveau à tous les stades de l'enseignement ;▪ mettre pleinement en œuvre le <u>Plan d'action environnement-santé</u> ; élaborer et mettre en œuvre des mesures complémentaires efficaces par rapport aux coûts ;▪ redoubler d'efforts en faveur d'une <u>mobilité et de loisirs durables</u>, et notamment intégrer la protection de l'environnement, de la nature et des paysages dans la planification des transports et l'aménagement du territoire à tous les niveaux ; étendre les programmes <u>Agenda 21</u> aux zones rurales et peu peuplées.
<i>Coopération internationale</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ prendre les mesures pour atteindre les objectifs de la Suisse associés au Protocole de Kyoto, notamment l'instauration d'une <u>taxe sur le CO₂</u> ;▪ prendre les mesures requises pour réduire davantage les <u>émissions de NO_x, COV et PM₁₀</u>, afin d'atteindre les objectifs fixés dans l'ordonnance sur la protection de l'air et la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ;▪ améliorer la <u>mise en œuvre des dispositions des accords multilatéraux sur l'environnement</u> (AME), y compris aux niveaux fédéral et cantonal ;▪ approfondir la <u>coopération alpine</u>, notamment en matière de transports, d'énergie et de tourisme ;▪ ratifier et mettre en œuvre les <u>AME récents</u> auxquels la Suisse n'est pas encore partie ;▪ continuer d'accroître l'<u>aide publique au développement</u> (APD) globale et améliorer l'information sur l'APD dans le domaine de la protection de l'environnement (par exemple l'eau).