

1

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

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.

* Conclusions et recommandations examinées et approuvées par le Groupe de travail sur les performances environnementales à sa réunion du 26 septembre 2006.

** Les objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^{ème} 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).

1. Gestion de l'environnement

Renforcement de la mise en œuvre des politiques environnementales

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 œuvre 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 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.

Recommandations :

- renforcer la promotion de modes de consommation plus durables par l'adoption d'instruments réglementaires et économiques appropriés et une gestion de la demande adéquate ;
- poursuivre les efforts de mise en œuvre du principe de causalité (principes pollueur payeur et utilisateur payeur) ;
- continuer à améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques environnementales par un meilleur suiti de l'environnement et de ses interactions avec l'économie (données environnementales et analyse économique), par une utilisation accrue d'instruments économiques, 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 politiques environnementales harmonisées et efficaces 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 gestion des dangers naturels et des risques technologiques, en tenant compte des autres politiques sectorielles (aménagement du territoire, transports, forêts, etc.) ; accélérer l'achèvement des cadastres cantonaux des sites contaminés et entreprendre la décontamination des sites prioritaires.

Air

Depuis le premier examen, la concentration des principaux polluants atmosphériques a encore été réduite et la qualité de l'air améliorée. Les résultats obtenus par la Suisse figurent parmi les meilleurs des pays de l'OCDE (émissions les plus basses par unité de PIB de SO_x et de NO_x par exemple). Bénéficiant d'une gestion rigoureuse et d'une assistance financière significative, le système de transports publics (interurbain, suburbain et urbain) forme l'un des réseaux les plus développés des pays de l'OCDE, si bien que les transports publics occupent une place de choix dans la répartition modale. Pour ce qui est du transport transalpin, l'accord sur les transports terrestres encourage le report de la route sur le rail pour faire face à la croissance du trafic de poids lourds. Des statistiques récentes font état d'une augmentation du transport combiné de près de 30%, alors que le trafic de poids lourds a diminué d'environ 10% dans les trois dernières années. Cet accord, comme la modernisation continue des infrastructures ferroviaires et l'introduction d'une redevance sur les poids lourds liée à la distance parcourue, peut être considéré comme un modèle. L'intensité énergétique de la Suisse est la plus basse des pays de l'OCDE. Lancé en 2001, le programme SuisseÉnergie a contribué à réduire la consommation d'énergie de 6.5% et les émissions de CO₂ de 7% par rapport à ce qu'elles auraient été en l'absence de mesures. En outre, la part des énergies renouvelables dans la fourniture d'énergie a augmenté pour atteindre 17.5%.

Cependant, ces dernières années, il a été plus difficile de maintenir les niveaux atteints ou de réaliser de nouveaux progrès substantiels, principalement à cause des restrictions budgétaires. Des défis importants demeurent : les PM₁₀, l'ozone troposphérique, le NO₂, l'ammoniac et les gaz à effet de serre (par exemple, le CO₂). La santé des citadins et des riverains des grands axes routiers souffre notamment d'une pollution particulaire élevée. Les normes de qualité de l'air ambiant pour l'ozone sont souvent dépassées en été. La très forte croissance de la mobilité contrebalance les effets de la lutte contre la pollution et du progrès technique. Des mesures d'incitation visant à promouvoir une mobilité durable et des modes de consommation et de production respectueux de l'environnement peuvent contribuer à améliorer la qualité de l'air. Les deux éléments essentiels à cet égard sont une réforme fiscale verte et une politique visant à répercuter sur les transports les coûts externes de la pollution de l'air.

Recommandations :

- mettre en œuvre des mesures complémentaires de lutte contre les particules fines et l'ozone troposphérique émis par les transports (véhicules routiers et « tout-terrain »), l'industrie et les ménages, et contre l'ammoniac 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 bénéfices multiples liés aux objectifs de qualité de l'air, changement climatique et efficacité énergétique ;
- continuer à internaliser les coûts environnementaux externes du transport de voyageurs par route (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 report du fret 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 oeuvre du programme SuisseÉnergie. 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

La Suisse est depuis longtemps à l'avant-garde dans la lutte contre le bruit. En plus des investissements consentis par les pouvoirs publics, elle intensifie le développement et la mise en œuvre des meilleures technologies possibles pour réduire les émissions sonores. Le dispositif qui organise les mesures techniques et les mesures d'exploitation destinées à éliminer ou réduire les émissions sonores et à protéger la population contre le bruit est bien avancé. Une stratégie claire, reposant sur six principes, donne les orientations pour les progrès à venir. Au cours de la période examinée, quelques progrès ont été notés pour les émissions sonores des transports (poids lourds, avions et matériel roulant ferroviaire pris individuellement, par exemple) et pour les mesures de lutte contre le bruit (écrans antibruit, réfection des chaussées, par exemple). La politique de répartition modale a aussi contribué à diminuer le nombre de personnes exposées à une forte pollution sonore. La Suisse a recours à l'analyse coûts-avantages. Les coûts externes du bruit des transports (effets sur la santé et perte de valeur de l'immobilier, par exemple) sont estimés à 1 milliard CHF par an à l'échelle du pays. En général, le bruit du voisinage (qui relève de la responsabilité des communes) n'est pas considéré comme un problème grave.

Cependant, l'exposition de la population au bruit s'aggrave à cause de la croissance des trafics qui contrebalance les effets bénéfiques du progrès technique et ceux du renforcement des mesures de lutte. Les modes de consommation sont le principal moteur de cette croissance des trafics. Les riverains des aéroports sont davantage exposés au bruit des avions à cause de l'augmentation du nombre de mouvements et de l'extension des aéroports. Il est souhaitable de continuer à harmoniser le contrôle du bruit exercé par les autorités cantonales et fédérales. Les problèmes financiers, entre autres, ont conduit à repousser dans le temps quelques mesures destinées à atténuer les émissions sonores. L'objectif de base de la politique de lutte contre le bruit énoncé dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) est relativement modeste. Il conviendrait aussi de réduire la pollution sonore dans les sites naturels et les zones de détente. Le principe pollueur payeur n'est pas totalement appliqué et les instruments économiques devraient être davantage utilisés.

Recommandations :

- mettre en place un réseau national intégré de surveillance du bruit ;
- accroître les efforts pour fixer des normes de bruit (associés à l'utilisation des véhicules à moteur, des aéronefs et des appareils domestiques) et prendre des mesures complémentaires pour réduire le bruit des transports routiers (instruments économiques, limites de vitesse, construction de barrières anti-bruit, par exemple) ;
- étendre le concept de lutte contre le bruit pour inclure les sites naturels, les zones de détente et d'habitation.

Eau

La Suisse continue à présenter une performance des meilleures parmi les pays de l'OCDE. La qualité de l'eau potable s'est maintenue à des niveaux élevés, ainsi que celle des lacs nationaux et internationaux (Constance, Léman). Près de 97% de la population helvétique (et une grande partie de l'industrie) est raccordée à une station d'épuration des eaux usées. Un traitement avancé (tertiaire) est réalisé dans les bassins versants des lacs et du Rhin. Ceci résulte d'un investissement en infrastructures relatives à l'eau (approvisionnement, assainissement, épuration) continu depuis de longues années et de leur fonctionnement de qualité. Entre 1990 et 2003, la récupération des coûts de traitement des eaux usées (assainissement et épuration) a été portée de 43 à près de 70%, en partie suite à l'incorporation du principe pollueur payeur dans la législation fédérale (en 1997). La tarification de l'eau contribue, en outre, au financement du renouvellement des réseaux d'assainissement (souvent centenaires) et à l'incinération des boues d'épuration (une obligation légale depuis 2006). Les charges de polluants industriels ont été estimées et leurs coûts environnementaux internalisés dans les prix de l'eau pour les entreprises raccordées aux réseaux d'assainissement publics. Le premier inventaire national de la qualité des eaux souterraines a été rendu public en 2004. Les cantons assurent un suivi routinier de l'« écomorphologie » des cours d'eau (c'est-à-dire de leur degré d'artificialisation). L'intégration institutionnelle des questions touchant à la qualité et à la quantité de l'eau a été facilitée par la fusion, en 2006, d'une grande partie de l'Office fédéral des eaux et de la géologie et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, lors de la création de l'Office fédéral de l'environnement.

Cependant, des lacs intérieurs et des aquifères montrent une pollution diffuse par l'agriculture et des concentrations en intrants excessives. Peu a été fait pour répondre à la préoccupation croissante concernant la présence de micropolluants dans l'eau (par exemple, perturbateurs endocriniens, médicaments). Malgré les graves inondations qui ont récemment frappé le pays, l'attention nécessaire n'a pas été donnée à la prévention des inondations dans la planification de l'utilisation des sols, malgré les obligations légales (par exemple, en matière de zones inondables). Le secteur de l'hydroélectricité ne satisfait que rarement à ses obligations de maintien d'un débit minimum des rivières, dit « débit résiduel » (en vigueur depuis 1992) et peu d'échelles à poisson ont été installées sur les barrages, avec des conséquences négatives pour les écosystèmes aquatiques. La renaturation des rivières (c'est-à-dire, leur retour à un état plus naturel) et la restauration de la nature le long des berges de rivières, pâtissent d'un manque de financement autre que celui alloué dans le cadre de la protection contre les crues. La gestion par bassin progresse mais sans cadre législatif ou stratégique au niveau fédéral. L'industrie ne semble pas encline à engager sa responsabilité pour les problèmes environnementaux liés aux déversements accidentels dans les rivières, la Suisse n'ayant pas signé le Protocole de Kiev sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels.

Recommandations :

- promouvoir une gestion intégrée par bassin, 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 financement de l'entretien et du renouvellement des infrastructures d'assainissement et d'épuration, y compris par la tarification ;
- établir des mécanismes financiers permettant la renaturation des cours d'eau ;
- préparer, en co-opération avec les cantons, des plans nationaux de gestion des inondations 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 micropolluants d'origine urbaine, industrielle et agricole ; mettre en place des mesures de prévention suivant le principe pollueur payeur ; continuer à réduire la pollution diffuse par l'agriculture, en particulier dans les petits lacs et les eaux souterraines ;
- harmoniser le suivi de la qualité des eaux par les cantons et la Confédération.

Nature, paysages et biodiversité

La Suisse a mis en place un réseau de surveillance de la biodiversité de très bonne qualité ; ce réseau, basé sur un travail scientifique systématique permet de mesurer la dynamique de la biodiversité et en particulier d'assurer l'actualisation des « listes rouges » d'espèces menacées. Des documents de planification concernant le paysage, la nature (Conception Paysage Suisse) et la forêt ont été adoptés et les plans correspondants mis en œuvre. Des progrès ont été accomplis pour la gestion sylvicole durable et la conservation des zones humides. Le Fonds Suisse pour le paysage, qui permet de soutenir financièrement des projets de protection et de mise en valeur du paysage, a été reconduit jusqu'en 2011. Le processus de développement d'un système de parcs naturels, notamment en créant la catégorie des parcs naturels régionaux (PNR), est en voie d'aboutissement ; plusieurs dizaines de projets de PNR sont déjà en préparation. Près de 40% des terres agricoles sont des habitats semi-naturels (surfaces de compensation écologique et pâturages alpestres) qui contribuent à préserver l'espace vital de la faune et de la flore.

Cependant, comme le montrent les « listes rouges » actualisées, l'érosion de la biodiversité n'a pas été enrayerée ; au contraire, la plupart des espèces suivies (par exemple plantes à fleurs, amphibiens, reptiles) connaissent des évolutions régressives entre deux publications. Peu de progrès ont été enregistrés dans l'identification des prés et prairies sèches à protéger par les inventaires de biotopes d'importance nationale. Les pressions sur l'espace naturel et agricole exercées par l'urbanisation, les activités touristiques et les infrastructures de transport s'accroissent. La diversité paysagère et la qualité des paysages continuent à être menacées par l'urbanisation progressive, les constructions hors zones à bâtir, et la banalisation et l'uniformisation des constructions. Il convient d'accroître la surface des réserves forestières et de financer les services environnementaux rendus par la forêt. La planification spatiale ne permet pas d'endiguer la consommation de nouvelles terres, qui connaît un rythme de 1 m² par seconde. L'inventaire fédéral des paysages manque de clarté et d'efficacité. Enfin, des retards sont enregistrés pour l'adoption de certains inventaires (prairies sèches) et la mise en place du réseau Émeraude, malgré les travaux menés par les ONG. Une Stratégie nationale pour la biodiversité devrait être élaborée et adoptée. Sans elle, il est en effet difficile de comprendre comment la Suisse pourra répondre à ses propres objectifs et à ses engagements (Sommet de la Terre de 2002, Convention sur la diversité biologique, objectifs biodiversité paneuropéens).

Recommandations :

- préparer et adopter une « Stratégie nationale pour la biodiversité » (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 réforme de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et une fiscalité foncière ajustée ;
- préciser l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP), pour une prise en compte plus rigoureuse des paysages par les plans cantonaux et communaux ;
- mettre en place des parcs naturels régionaux (PNR), des parcs naturels péri-urbains, un réseau écologique national, et un second parc national ; étendre les réseaux d'espaces protégés 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 moyens financiers pour dynamiser la politique relative au développement des zones protégées ;
- renforcer la gestion sylvicole 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 services rendus par les écosystèmes.

2. Vers un développement durable

Intégration des décisions économiques et environnementales

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 ».

Recommandations :

- mettre en œuvre la réforme fiscale verte 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 politique de l'environnement ;
- améliorer l'utilisation et l'intégration des instruments stratégiques dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, 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'aménagement du territoire et l'utilisation des sols ;
- articuler la stratégie pour le développement durable au niveau fédéral avec les stratégies sectorielles ; fixer des objectifs quantifiés ; encourager les cantons à mettre en œuvre des stratégies de développement durable en liaison avec leurs politiques sectorielles.

Agriculture

Les interrelations entre agriculture et environnement constituent un élément encore plus central de la politique agricole suisse depuis une votation populaire de 1997. A l'exception du bilan de l'azote au niveau national et de la protection de la biodiversité en plaine, les objectifs agro-environnementaux ont été globalement atteints, notamment ceux du programme « Politique agricole 2007 ». Les effets négatifs (phosphore, gaz à effet de serre) de l'agriculture sur l'environnement ont été réduits dans la plupart des domaines, mais des exceptions subsistent. Les effets positifs (biodiversité, paysages) ont été renforcés. L'utilisation des ressources naturelles semble être devenue plus efficiente. Les activités de suivi et d'évaluation se sont développées, ainsi que les analyses scientifiques et quantitatives de l'impact des politiques. Les nouveaux programmes, notamment « Politique agricole 2011 », sont ainsi développés sur des bases de connaissance plus solides. Les milieux professionnels et les ONG participent activement à cet effort et prennent souvent eux-mêmes des initiatives dans le domaine agro-environnemental.

Le niveau global de soutien à l'agriculture (tel que mesuré par l'« estimation du soutien aux producteurs » calculée par l'OCDE) demeure cependant très élevé. Néanmoins, sa composition évolue dans un sens positif pour l'environnement, puisque les paiements directs, ciblés pour l'essentiel sur des prestations environnementales, augmentent au détriment du soutien par les prix, source majeure de distorsions. Cette inflexion des politiques devra se poursuivre pour améliorer la compétitivité de l'agriculture suisse et soutenir la poursuite d'objectifs environnementaux. Des problèmes de pollution régionale spécifique (ammoniac, nitrates, pesticides etc.), subsistent et devraient être corrigés par des actions plus ciblées. Dans plusieurs cas, le rythme de la réduction des pollutions semble s'être ralenti ces dernières années. Malgré les progrès en matière de suivi et d'évaluation, certains domaines ne sont pas encore couverts par des indicateurs fiables et les évaluations demeurent divergentes sur certains points. L'intégration des diverses politiques (par exemple, territoriale, forestière) avec la politique agricole est encore insuffisante et la mise en œuvre des programmes régionaux des politiques fédérales par les cantons, et leur participation au suivi et à l'évaluation n'est pas toujours satisfaisante. Les composantes environnementales des activités de l'ensemble de la chaîne agro-alimentaire (transformation, commercialisation) et de la demande des consommateurs sont mal connues, et les pratiques de labellisation ne sont pas toujours homogènes.

Recommandations :

- poursuivre la réforme de la politique agricole 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 réduction des pollutions d'origine agricole, notamment par des actions ciblées et régionales ;
- maximiser les effets positifs de l'agriculture 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 chaîne agro-alimentaire et en sensibilisant les consommateurs ;
- continuer à développer suivi et évaluation, 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 politique agricole et autres politiques (environnementale, territoriale, forestière) et entre actions fédérales et cantonales.

Intégration des décisions environnementales et sociales

En Suisse, la démocratie environnementale se fonde principalement sur la pratique référendaire, sur l'information environnementale accessible à tous les intéressés et au grand public, et sur les recours portés par des ONG environnementales devant le Tribunal fédéral. L'éducation à l'environnement se retrouve à tous les niveaux, depuis l'école élémentaire jusqu'à la formation des adultes, et se caractérise par des approches novatrices et par une grande richesse thématique. Les conséquences économiques des problèmes de santé liés à la pollution ont été étudiées, tout comme les effets des mesures environnementales sur l'emploi.

Cependant, la Suisse n'a pas encore ratifié la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) et ses pratiques concernant la diffusion de l'information, l'accès aux tribunaux et la participation du public devront être harmonisées avec cette convention. La participation du public aux Études d'Impact sur l'Environnement (EIE) est limitée. Un projet de loi sur l'accès du public à l'information est en gestation. D'une façon générale, les données de surveillance et les données économiques harmonisées à l'échelle nationale sont insuffisantes. L'utilisation d'indicateurs reste partielle. Il faut poursuivre les efforts pour mettre en place un réseau national de données environnementales. Bien que les programmes locaux Agenda 21 couvrent maintenant 30% de la population, il est nécessaire de les développer, en particulier dans les zones peu peuplées. Les aspects redistributifs de l'exposition à la pollution n'ont guère été pris en compte. Bien que la protection de l'environnement figure toujours en tête des priorités de la population suisse pour l'avenir, elle n'est pas considérée comme hautement prioritaire dans l'immédiat. Le trafic de loisirs est l'un des principaux problèmes auxquels doit répondre la politique suisse des transports et de l'environnement car il représente une forte proportion du trafic automobile et augmente rapidement.

Recommandations :

- ratifier la Convention d'Aarhus 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'information environnementale ; continuer à assurer une éducation à l'environnement de haut niveau à tous les stades de l'enseignement ;
- mettre pleinement en œuvre le Plan d'action environnement-santé ; élaborer et mettre en œuvre des mesures complémentaires efficaces par rapport aux coûts ;
- redoubler d'efforts en faveur d'une mobilité et de loisirs durables, 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 Agenda 21 aux zones rurales et peu peuplées.

3. Coopération internationale

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.

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 à 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.

Recommandations :

- prendre les mesures pour atteindre les objectifs de la Suisse associés au Protocole de Kyoto, notamment l'instauration d'une taxe sur le CO₂ ;
- prendre les mesures requises pour réduire davantage les émissions de NO_x, COV et PM₁₀, 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 mise en œuvre des dispositions des accords multilatéraux sur l'environnement (AME), y compris aux niveaux fédéral et cantonal ;
- approfondir la coopération alpine, notamment en matière de transports, d'énergie et de tourisme ;
- ratifier et mettre en œuvre les AME récents auxquels la Suisse n'est pas encore partie ;
- continuer d'accroître l'aide publique au développement (APD) globale et améliorer l'information sur l'APD dans le domaine de la protection de l'environnement (par exemple l'eau).