

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

L'environnement 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 reflètent des densités de population et d'activités très élevées, et une situation au coeur de l'Europe. Cependant, la Suisse conserve des paysages remarquables et des espaces naturels sauvages.

Durant les années 70 et 80, des politiques environnementales ambitieuses et impulsées par la Confédération ont été mises en oeuvre par les cantons et les municipalités. Elles reposaient sur une approche prescriptive, un effort financier public soutenu et une opinion publique active et très préoccupée d'environnement (après certains accidents industriels et le débat sur le dépérissement des forêts). Ces politiques ont conduit à des résultats remarquables concernant les pollutions.

Depuis le début des années 90, les politiques environnementales ont mis l'accent sur l'application du principe pollueur-payeur, la prévention et la collaboration avec les milieux économiques. Le Conseil fédéral a récemment confirmé sa volonté de tenir compte des exigences du développement durable dans toutes les politiques sectorielles, notamment celles de l'énergie, des transports et de l'agriculture. Cependant, la Suisse doit surmonter deux obstacles principaux : la difficulté de traduire le concept de développement durable en des changements concrets dans les modes de consommation et de production, et les préoccupations concernant la stagnation économique, l'emploi et la compétitivité internationale qui tendent à diminuer la priorité accordée aux questions d'environnement.

Ce rapport de l'OCDE établit un bilan de référence permettant d'évaluer les progrès futurs en matière d'environnement et examine les performances environnementales de la Suisse dans trois domaines :

- la mise en oeuvre des politiques environnementales ;
- l'intégration des préoccupations environnementales aux décisions économiques ; et
- la coopération internationale pour la protection de l'environnement.

1. Mise en oeuvre des politiques environnementales

Effacité enSvironnementale et efficacité économique

Des politiques ambitieuses et de très bons résultats dans la lutte contre la pollution

La Suisse a défini et mis en oeuvre des politiques de lutte contre la pollution aux objectifs ambitieux. Ces objectifs ont pour la plupart été atteints grâce à des résultats remarquables : taux

* Les présentes conclusions et recommandations ont été approuvées par le Groupe sur les performances environnementales lors de sa réunion de juin 1998.

d'émission de polluants atmosphériques parmi les plus faibles des pays de l'OCDE ; niveaux d'équipements très élevés pour les infrastructures d'assainissement et d'épuration des eaux et très avancés pour les déchets. Ces succès ont été obtenus grâce à une approche réglementaire ambitieuse associée à une mise en oeuvre rigoureuse, un soutien important de l'opinion publique et un effort financier considérable.

Un ensemble très complet de lois et réglementations fédérales et cantonales définit une politique d'environnement prescriptive. Comme les lois et règlements font l'objet, avant leur adoption, de consultations longues et approfondies entre les différentes administrations et acteurs économiques, leur application et leur respect en sont ensuite facilités.

La participation du public est très développée. Les citoyens peuvent intervenir dans la préparation des lois, proposer des sujets de référendums et se prononcer directement sur des questions politiques majeures. Certaines votations populaires ont été déterminantes pour renforcer l'action environnementale. En matière de droit de recours, les ONG importantes ont des possibilités étendues qu'il importe de leur conserver.

Les dépenses pour la protection de l'environnement s'élèvent à environ 1.7 pour cent d'un PIB, lui-même élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE. La Confédération, les cantons et les communes participent à ces dépenses pour environ un tiers, et les entreprises et les ménages pour environ deux tiers.

Même si la Suisse est l'un des pays de l'OCDE qui a le plus investi pour la protection de son environnement, il reste encore beaucoup à faire. Concernant l'environnement "gris", il faut atteindre les objectifs de gestion de l'air pour les NO_x, COV et l'ozone, entretenir et rénover les infrastructures d'assainissement et d'épuration, compléter les infrastructures de gestion des déchets urbains et industriels, entreprendre le nettoyage des sols contaminés, traiter des pollutions diffuses, réglementer le génie génétique, etc. Concernant l'environnement "vert", malgré quelques succès comme le maintien des surfaces forestières, les efforts de protection de la nature, des paysages et de la biodiversité sont insuffisants face aux pressions des activités économiques dans un pays très dense et touristique et doivent être renforcés, notamment dans les cantons.

Améliorer l'efficacité économique des politiques environnementales

Les politiques environnementales de la Suisse se trouvent à une période charnière caractérisée par des coûts marginaux de la lutte antipollution rapidement croissants, une conjoncture économique peu dynamique, des restrictions des budgets publics, des préoccupations de compétitivité en Europe, et les processus de globalisation. Pour ces raisons, la Suisse recherche et devra rechercher une plus grande rigueur économique dans ses politiques d'environnement, et la cohérence de son droit de l'environnement avec le droit européen.

La Suisse a ainsi révisé et modernisé sa Constitution et ses différentes lois concernant l'environnement. Elle s'oriente vers l'utilisation plus équilibrée d'ensembles de mesures réglementaires, économiques et volontaires. Elle a adopté le principe de causalité, visant à l'internalisation des coûts externes, et fait appel à certains instruments économiques et écotaxes. Les nouvelles taxes sur les COV et sur le contenu en soufre des huiles de chauffage sont très intéressantes car fiscalement neutres et fortement incitatives. Néanmoins, le nombre d'instruments économiques utilisés en Suisse dans les politiques d'environnement reste encore modeste. Suivant le principe de collaboration, plusieurs accords volontaires avec l'industrie ont été adoptés et ont permis une progression souple vers les résultats environnementaux recherchés.

L'analyse et l'évaluation économiques des politiques d'environnement restent relativement peu développées en Suisse, malgré une extension récente des capacités de recherche dans ce domaine. On manque de données sur les résultats et la mise en oeuvre des mesures de protection de l'environnement dans les cantons et les communes, les dépenses engagées, les contrôles effectués et les sanctions, les effets des écotaxes et des paiements écologiques aux agriculteurs. La Confédération ne peut se limiter à impulser les politiques mais doit aussi en assurer le suivi.

Il est recommandé de prendre en considération les propositions suivantes :

- poursuivre les efforts de mise en oeuvre du principe de causalité (principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur) et réduire les subventions destinées à la lutte contre la pollution ;
- augmenter progressivement les taux des redevances et taxes existantes pour internaliser les effets externes insuffisamment pris en compte ; mettre en place de nouveaux instruments économiques sans accroître la pression fiscale ;
- encourager le suivi des résultats et l'évaluation de l'efficacité économique des politiques d'environnement en réunissant des données plus complètes et plus comparables aux niveaux des cantons et des communes, par exemple sur les émissions de polluants, les dépenses pour la protection de l'environnement, le degré de réalisation des objectifs ;
- poursuivre les efforts pour mettre en oeuvre le principe de collaboration avec les milieux concernés ; en particulier en développant accords volontaires avec les milieux économiques et participation et information du public ;
- développer les actions préventives et de planification physique, notamment pour les pollutions de sources diffuses et la protection de la nature, des paysages et de la biodiversité.

Eau

La Suisse a pris très tôt des mesures pour prévenir et contrôler la pollution des eaux, notamment par les sources industrielles et urbaines. Des investissements considérables en assainissement et en épuration ont été réalisés (pour plus de 40 milliards de FS au cours des trente dernières années) et financés en partie par des subventions fédérales et cantonales. Aussi, de nombreux cours d'eau présentent aujourd'hui une bonne qualité physico-chimique (en polluants organiques, métaux lourds et micro-polluants). Avec l'interdiction des phosphates dans les lessives et la déphosphatation réalisée dans nombre de stations d'épuration, les charges en phosphates provenant de ces sources ont baissé de façon très significative. La Suisse est aussi très active dans la gestion de lacs et bassins d'importance européenne.

Une nouvelle génération de politiques de l'eau vise aujourd'hui à apporter des solutions aux problèmes restants. Premièrement, la nouvelle tarification de l'eau permettra l'application du principe de causalité et des incitations économiques pour mieux gérer les ressources en eau. L'entretien et le renouvellement des infrastructures d'assainissement demanderont des efforts financiers considérables et soutenus. Deuxièmement, le contrôle des sources de pollutions diffuses a du retard. Ainsi, la charge en phosphates est restée globalement stable en raison de l'augmentation des charges provenant de l'agriculture et l'eutrophisation est une préoccupation majeure pour la majorité des lacs. Les concentrations en nitrates dans les eaux souterraines continuent de croître. Nombre de points de captage d'eau potable doivent être mieux protégés des pollutions par les nitrates et les pesticides. Troisièmement, la protection contre les crues, la production d'électricité et l'urbanisation ont souvent bouleversé la morphologie et la vie biologique des cours d'eau. La récente instauration de débits minima en aval des points de prélèvement n'est qu'une solution partielle. Quatrièmement, la gestion intégrée et partenariale pourrait être développée pour assurer un développement durable des ressources en eau.

Il est recommandé de prendre en considération les propositions suivantes :

- poursuivre la mise en place de la nouvelle tarification de l'eau ; envisager de nouveaux instruments économiques, comme les redevances sur les rejets et les taxes sur les intrants agricoles polluants ;
- assurer le financement de l'entretien et du renouvellement des infrastructures d'assainissement et d'épuration ;
- accélérer l'application de mesures de contrôle des sources diffuses de pollution, notamment d'origine agricole ;
- améliorer la protection des zones de captage pour l'alimentation en eau potable, par exemple vis-à-vis de substances nuisibles ou persistantes (nitrates, pesticides) ;
- donner une plus grande priorité aux efforts de renaturation des cours d'eau ; mieux en définir les objectifs et rechercher un large consensus sur de tels programmes ;
- accélérer l'amélioration du réseau fédéral d'observation de la qualité des eaux souterraines afin de mieux en comprendre l'évolution et l'influence des mesures prises dans d'autres secteurs tels que l'agriculture ;
- dans une perspective de développement durable des ressources en eau, développer une gestion intégrée et partenariale pour tous les secteurs utilisateurs de la ressource, en y incluant les politiques et intérêts intersectoriels tels que nature et biodiversité.

Air

La performance de la Suisse concernant la qualité de l'air est des plus élevées. Elle a atteint ou va prochainement atteindre tous ses objectifs de réduction des émissions atmosphériques souscrits au niveau international. Elle a obtenu des baisses considérables des émissions des principaux polluants atmosphériques (SO_x, NO_x, COV, CO, particules, métaux lourds) depuis le début des années 80 et des améliorations importantes de la qualité de l'air. Ces résultats sont en grande partie le fruit d'une stratégie fédérale cohérente et ambitieuse de lutte contre la pollution de l'air et de mesures réglementaires efficacement mises en oeuvre par les cantons. Associée aux caractéristiques du pays tant économiques (structure économique peu intensive en énergie, stagnation économique dans les années 90) qu'énergétiques (électricité presque entièrement hydraulique et nucléaire, prix de l'énergie relativement élevés), cette politique environnementale donne à la Suisse des émissions par unité de PIB les plus faibles ou parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. De plus, des progrès importants ont été accomplis dans la réalisation du programme d'action Energie 2000 qui contribue à la baisse des émissions de CO₂ et des polluants traditionnels.

Toutefois, les objectifs très ambitieux fixés au niveau national pour 1995 pour les émissions de NO_x et de COV n'ont pas été atteints. Malgré des baisses considérables, 26 pour cent des émissions de NO_x et 37 pour cent des émissions de COV depuis 1985, les concentrations d'ozone restent trop élevées sur l'ensemble du pays. Une réduction de l'ordre de 70 à 80 pour cent de ces émissions serait nécessaire pour résoudre durablement le problème du smog estival, et semble maintenant possible pour les COV dès la fin de la décennie, mais difficile à atteindre pour les NO_x. L'approche essentiellement réglementaire de la gestion de l'air est aujourd'hui renforcée par des mesures économiques à caractère incitatif (redevances redistribuées sur les COV et les huiles de chauffage à haute teneur en soufre). Il conviendra de faciliter cette évolution en élargissant le consensus sur la politique de gestion de l'air aussi bien dans l'administration qu'auprès du public.

Il est recommandé de prendre en considération les propositions suivantes :

- poursuivre dans la voie de l'utilisation des instruments économiques pour la gestion de l'air, en mettant en oeuvre les redevances redistribuées sur les COV et la teneur en soufre des huiles de chauffage et en augmentant les taxes sur l'essence afin, inter alia, de réduire les émissions de NO_x ;
- définir une stratégie de lutte contre les particules fines, notamment celles provenant des sources mobiles, et améliorer les données sur leurs émissions et leurs concentrations ;
- renforcer la coopération à tous les niveaux de l'administration pour mieux intégrer les préoccupations de qualité de l'air dans les politiques des transports, de l'énergie, de l'aménagement du territoire et de la fiscalité ;
- mieux expliquer les objectifs de protection de l'air (santé et environnement) et mieux impliquer les organisations non gouvernementales concernant l'environnement, le tourisme et l'automobile ;
- poursuivre la mise en oeuvre du programme d'action Energie 2000, et renforcer les efforts concernant les énergies renouvelables.

Déchets

Au cours des dix dernières années, la Suisse s'est dotée de bases législatives et réglementaires, d'une organisation et d'infrastructures propres à assurer une gestion efficace des déchets. Aujourd'hui, la Suisse y consacre 0.6 pour cent de son PIB. La collecte des déchets urbains non triés couvre pratiquement l'ensemble de la population. Quatre-vingt pour cent de ces déchets sont actuellement incinérés dans des installations conformes aux normes. La mise en décharge de déchets incinérables sera totalement interdite à partir de l'an 2000. Les subventions pour les infrastructures d'élimination des déchets urbains seront prochainement supprimées. L'application de l'ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement a conduit à une réduction sensible des quantités de certains polluants dans les déchets, comme le mercure et les PCB. La collecte sélective des déchets urbains en vue de leur valorisation est parmi les plus développées des pays de l'OCDE et le recyclage des matériaux est assuré, pour l'essentiel, par l'économie privée ; son financement s'appuie principalement sur une redevance d'élimination anticipée. Les capacités d'incinération de déchets spéciaux sont maintenant suffisantes pour couvrir les besoins du pays ; l'exportation de déchets spéciaux aux fins d'incinération ou de mise en décharge à ciel ouvert a été interdite.

Concernant les déchets urbains, il reste à finir de mettre en oeuvre la politique adoptée ; en particulier, compléter les capacités d'incinération, résoudre les problèmes de gestion des filières de recyclage et financer en conformité avec le principe de causalité. Par exemple, l'introduction de la redevance au sac pour financer la collecte et l'élimination des déchets urbains non triés a conduit à la réduction des quantités à traiter, par report vers les collectes sélectives. Mais, elle a aussi conduit à des modes d'élimination inappropriés : augmentation des décharges sauvages et détérioration de la qualité des matériaux collectés sélectivement. Les coûts liés à la valorisation du vieux papier, du verre et des déchets organiques, non couverts par la redevance au sac, posent également des problèmes de financement de plus en plus aigus. Les variations de capacité d'incinération entre cantons justifieraient une coopération intercantonale plus active. Les exportations de déchets spéciaux destinés au traitement physico-chimique ou à la décharge souterraine ont fortement augmenté depuis 1992, contrairement aux autres procédés de traitement ; en conséquence, les quantités totales de déchets spéciaux exportés sont restées sensiblement constantes depuis 1988, malgré l'objectif d'autosuffisance fixé en 1992. Le problème des sites contaminés est de plus en plus ressenti par la population, bien qu'aucun cas majeur de pollution due à ces sites n'ait été enregistré ; leur recensement (environ 5 000 sites) devrait être achevé en 1998 dans la plupart des cantons ; résoudre ce problème nécessitera une dépense d'environ 5 milliards de FS.

Il est recommandé de prendre en considération les propositions suivantes :

- améliorer la coopération intercantonale, pour l’inventaire des déchets et leur traitement, pour favoriser une utilisation optimale de la capacité nationale de traitement disponible ;
- faire un effort particulier aux niveaux des communes et des cantons pour accélérer la fermeture des décharges non conformes et atteindre l’objectif 2000 d’interdiction totale de mise en décharge de déchets incinérables ;
- intensifier les efforts de consultation et d’information de la population, pour faire accepter le principe de causalité en matière de gestion des déchets, et en particulier rétablir la qualité des collectes sélectives, améliorer le taux de récupération de certains produits, et assurer à long terme le financement du système ;
- accélérer le programme de recensement et d’assainissement des anciennes décharges et autres sites contaminés ; entreprendre les travaux nécessaires et en assurer le financement.

Nature, paysages et forêts

La population suisse et les ONG ont joué un rôle moteur dans la politique des zones protégées, et continuent à le faire. Le succès de l’initiative de Rothenthurm de 1987 (qui a conduit à inscrire par référendum la protection des zones humides dans la Constitution fédérale) et les amendements à la loi sur la protection de la nature et du paysage ont dynamisé le rôle de la Confédération dans ce domaine. Depuis peu, des inventaires fédéraux déterminent les biotopes et les paysages à protéger. Pour influencer sur les activités économiques hors zones protégées, on recourt à des instruments tels que les études d’impact sur l’environnement (EIE) et l’aménagement du territoire. Des réformes fondamentales ont été apportées aux politiques agricoles en faveur d’une agriculture plus durable : les paiements directs écologiques commencent à avoir des effets positifs sur les paysages. La gestion des ressources forestières est passée d’une démarche quantitative axée sur la production de bois, qui a contribué à maintenir et à accroître la superficie boisée, à une démarche plus équilibrée qui accorde une égale importance aux fonctions écologiques, sociales et économiques de la forêt. La Suisse a ratifié les principaux accords internationaux sur la biodiversité et la protection de la nature et intervient de façon constructive dans les débats internationaux, notamment sur la protection des zones humides.

Mais en Suisse, les pourcentages des espèces animales et végétales classées rares, menacées ou disparues sont parmi les plus élevés des pays de l’OCDE pour les mammifères, les poissons, les reptiles, les amphibiens et les plantes vasculaires, et les plus élevés pour les oiseaux (56 pour cent) ; ces pourcentages sont en augmentation. La destruction ou la transformation physique de biotopes et d’éléments du paysage se poursuivent, principalement à cause du processus ininterrompu d’urbanisation, de modernisation agricole et de développement des infrastructures de transport et de tourisme ; la dégradation de la biodiversité et des paysages n’a pu être enrayerée. Les arbitrages dans les cantons et les communes se font souvent au détriment de la protection de la nature, des paysages et de la biodiversité. La surface des biotopes protégés ne couvre que 3.5 pour cent du territoire suisse. Les travaux d’inventaire en cours conduisent à la désignation de zones protégées souvent peu étendues ; les plans de gestion de ces zones sont souvent encore en préparation. Les moyens consacrés à la protection de la nature et des paysages n’ont pas été à la hauteur des problèmes posés par les pressions économiques. La stratégie intitulée Conception paysage suisse, approuvée par le Conseil fédéral en décembre 1997, vise à inverser la tendance à la dégradation en faisant porter les efforts sur l’ensemble du territoire suisse et en s’appliquant à tous les domaines d’action des pouvoirs publics qui y sont liés. La large participation de groupes de citoyens et d’organismes publics à son élaboration a suscité une forte adhésion et amélioré la perception des problèmes écologiques. La mise en oeuvre de cette stratégie nécessitera d’une part, de déterminer des objectifs chiffrés précis et des dispositifs de surveillance des performances et, d’autre part, de mieux

prendre en compte la protection de la nature et des paysages dans l'aménagement du territoire et la planification physique. Les parties intéressées à l'échelle fédérale, cantonale et municipale devront redoubler d'efforts et agir de façon plus concertée, notamment pour : la mise au point de plans et programmes cantonaux liés à la nature et aux paysages ; la traduction détaillée de la stratégie Conception paysage suisse; la création d'un réseau de paysages protégés reliés par des couloirs écologiques ; la prise en compte des préoccupations environnementales dans les politiques du tourisme. Ces initiatives devraient aussi renforcer l'évolution vers des politiques et des pratiques agricoles et sylvicoles plus durables.

Il est recommandé de prendre en considération les propositions suivantes :

- accroître les moyens financiers pour dynamiser la politique relative aux zones protégées et redoubler d'efforts pour constituer des inventaires et gérer les zones répertoriées ;
- augmenter la superficie consacrée à la protection des biotopes ; mettre en place un réseau écologique ;
- assigner des objectifs chiffrés et réalistes à la protection des biotopes et des espèces ;
- améliorer l'action des pouvoirs publics pour le suivi et l'évaluation des résultats obtenus en matière de protection de la biodiversité et de la nature ;
- renforcer le partenariat des pouvoirs publics avec les milieux scientifiques et économiques concernant le développement et la mise en oeuvre de la politique de diversité biologique ;
- progresser vers la mise en oeuvre de la stratégie Conception paysage suisse, en fixant des objectifs précis ou chiffrés assortis de calendriers et en veillant à ce que les moyens financiers soient suffisants ;
- poursuivre la mise en oeuvre de pratiques agricoles durables ; notamment évaluer les effets des paiements directs écologiques sur la nature et les paysages et promouvoir la création de couloirs écologiques dans les zones rurales ;
- continuer la mise en oeuvre de pratiques sylvicoles durables en accordant une priorité élevée à la biodiversité dans les biotopes forestiers ;
- prendre plus systématiquement en compte les considérations d'environnement dans les politiques et pratiques touristiques.

2. Vers un développement durable

Environnement et économie

Découplage et stratégie de développement durable

La Suisse a opéré un net découplage entre croissance économique et émissions de polluants atmosphériques. En matière de gestion de l'eau et des déchets, le découplage est moins marqué. Dans les années 90, la plupart des objectifs ont été atteints dans un contexte de croissance économique très faible. Les progrès importants en matière de protection de l'environnement ne semblent pas avoir affecté la compétitivité ou l'emploi.

La Suisse a non seulement pris conscience de la nécessité d'un réexamen de sa politique gouvernementale dans la perspective du développement durable, mais s'est aussi dotée de structures de dialogue ; elle a adopté en 1997 une stratégie de développement durable qui identifie les efforts qui doivent être faits. Elle a mis en place des politiques d'internalisation des effets externes et de suppression ou transformation des subventions. Des mesures ont été prises dans les domaines de l'énergie, des transports et de l'agriculture et des résultats obtenus.

Intégrer davantage les préoccupations d'environnement dans les politiques sectorielles et économiques

Le nouveau Comité pour le développement durable a un rôle important à jouer et devra rechercher des équilibres entre objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Il sera opportun de définir des objectifs quantitatifs et des délais à respecter. Il faudra sans doute aussi faire appel aux mécanismes politiques pour obtenir des arbitrages.

Le Conseil fédéral a pris position en faveur d'une réforme fiscale verte, qui s'inscrirait dans une réforme fiscale d'ensemble au-delà de 2001, prenant en compte la nécessité de réduire la fiscalité sur le travail et les préoccupations de neutralité budgétaire. Pour cela, on pourrait envisager : de continuer à réduire les taxes et subventions existantes génératrices de distorsions et d'effets négatifs sur l'environnement ; de promouvoir la fiscalité environnementale en concertation étroite avec les cantons et les communes et créer de nouvelles écotaxes, par exemple dans les domaines de l'agriculture, des ressources naturelles, du transport et de l'énergie. Il pourrait être envisagé par ailleurs une augmentation sensible des taxes sur l'essence.

L'intégration des préoccupations d'environnement devrait être approfondie, notamment dans les politiques économiques et sociales, en matière d'emploi et d'innovation technologique. Des problèmes subsistent en matière de protection de la nature, de tourisme et d'utilisation des sols.

Les efforts menés pour promouvoir des modes de consommation plus respectueux de l'environnement ont eu un effet sur les consommateurs. La performance environnementale des administrations nationales et cantonales peut être améliorée par l'usage d'instruments tels que les politiques d'achats publics et les systèmes de gestion environnementale.

Renforcer la protection de l'environnement dans les cantons et les communes

La mise en oeuvre des programmes et stratégies de protection de l'environnement dans les cantons est loin d'être uniforme. Souvent, les arbitrages dans les cantons et les communes sont favorables au développement à court terme, à la création d'infrastructures, et à l'éparpillement urbain au détriment de la protection de la nature, des paysages et de la biodiversité.

La préparation de plans de développement durable cantonaux et la mise en oeuvre locale de l'Agenda 21 devraient progresser. L'aménagement du territoire devrait jouer un rôle clé dans les prochaines années pour, dans un pays dense, canaliser le développement de l'urbanisation et des infrastructures de transport et assurer une protection efficace de la nature et des paysages. Dans certains cas, il faudra renforcer les structures administratives cantonales concernant l'environnement et définir de façon plus précise les plans d'action destinés à concrétiser les stratégies fédérales.

Des dispositifs pour mesurer les émissions, les dépenses et les effets des mesures prises manquent parfois au niveau cantonal. Un mécanisme intercantonal ou fédéral/cantonal pourrait s'avérer utile pour améliorer le suivi des politiques d'environnement, par exemple en créant un organe qui évaluerait systématiquement la mise en oeuvre des politiques nationales et la performance environnementale des cantons, en identifiant les domaines où les objectifs sont ou ne sont pas atteints.

Il est recommandé de prendre en considération les propositions suivantes :

- mettre au point des stratégies de développement durable comportant des objectifs quantifiés ;

- renforcer l'intégration des politiques environnementales et sectorielles, notamment en matière de transport, d'énergie, d'agriculture, de tourisme et d'utilisation des sols ;
- promouvoir la réforme fiscale verte favorable à la protection de l'environnement, des ressources naturelles et de l'emploi ;
- poursuivre le développement de plans d'actions pour promouvoir le développement durable au niveau des cantons ;
- entreprendre l'évaluation des performances environnementales des cantons au sein de structures de coopération intercantonale ;
- accroître le poids des considérations environnementales dans l'aménagement du territoire à l'échelle fédérale, cantonale et municipale, et prendre les dispositions nécessaires pour intégrer les aspects écologiques dans les projets d'urbanisation et les travaux d'aménagement liés aux transports ;
- poursuivre les actions fédérales et cantonales visant à promouvoir des modes de consommation privés et publics plus durables.

Intégration sectorielle : les transports

La Suisse a longtemps été, en Europe, à l'avant-garde des mesures réglementaires visant à limiter la pollution automobile par des normes d'émission sévères sur les automobiles. Celles-ci sont aujourd'hui harmonisées en Europe. L'utilisation partielle des accises sur les carburants à des fins environnementales a été adoptée par référendum en 1993. La prise en compte de l'environnement dans les projets d'infrastructure de transport s'est améliorée depuis dix ans avec l'utilisation accrue des études d'impact. Les autorités fédérales et cantonales ont engagé des programmes ambitieux de lutte contre le bruit du trafic. Aussi, la prise en compte des considérations environnementales dans la politique des transports de la Suisse peut à bien des égards servir d'exemple pour d'autres pays de l'OCDE.

Depuis plus de quinze ans, le large consensus dans l'opinion sur les conséquences négatives de l'augmentation du trafic routier pour l'environnement, l'aménagement du territoire et les bilans énergétiques a permis, d'une part, d'améliorer l'offre de transports publics par des mesures de soutien et d'autre part, de restreindre l'usage des transports individuels (notamment dans les grandes villes par des mesures de gestion du trafic) et des transports routiers de marchandises (notamment sur les trajets transalpins). Ainsi, aujourd'hui, la Suisse possède un réseau ferroviaire parmi les plus denses du monde, et présente des répartitions modales urbaines et interurbaines donnant une place très importante aux transports publics.

Sous l'effet des restrictions sur les finances publiques et de la concurrence accrue des transports routiers, maintenir des réseaux denses et cohérents de transport public et de transport ferroviaire de marchandises est aujourd'hui plus difficile. Les développer, avec la construction de nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes et d'autres projets concernant les chemins de fer, pose un problème de financement majeur que la Suisse prévoit de résoudre avec un fonds spécifique. D'une manière générale, la poursuite des objectifs fixés en matière d'environnement et de transport est actuellement confrontée à de nouvelles exigences de financement, de rentabilité et d'internalisation des coûts externes des transports. Ces préoccupations doivent être placées dans le contexte européen de libre-échange et de non-discrimination.

Il est recommandé de prendre en considération les propositions suivantes :

- promouvoir la coopération entre acteurs des politiques des transports et d'environnement, aux niveaux fédéral, cantonal et communal ;

- mettre en oeuvre les mesures adoptées dans le domaine des transports et renforcer la stratégie nationale des transports dans le sens du développement durable ;
- introduire les études d’impact sur l’environnement pour les stratégies, plans et programmes concernant transports et aménagement du territoire ;
- revoir l’équilibre entre route et rail du système de financement des investissements, afin de permettre le maintien et le développement des transports ferroviaires ;
- continuer d’améliorer la prise en compte des coûts externes dans la tarification et la fiscalité des transports, notamment pour le transport routier de marchandises ;
- veiller à diminuer l’écart de prix de l’essence entre la Suisse et les pays voisins pour encourager à des économies sur la consommation de carburants et réduire les émissions dues au “tourisme de l’essence” ;
- préciser priorités et financement des investissements de lutte contre le bruit des transports, afin d’atteindre les objectifs d’exposition au bruit fixés pour 2002.

Intégration sectorielle : l’agriculture

Durant les dix dernières années, l’agriculture suisse a connu un ajustement structurel important qui a conduit à une contraction de l’activité agricole. Si la valeur ajoutée et les surfaces agricoles ont peu diminué, la part de l’agriculture dans le PIB a été réduite de moitié, le nombre d’exploitations d’un quart, et l’emploi agricole de 30 pour cent, la densité animale de 10 pour cent pour les bovins et de 25 pour cent pour les porcins. La structure de l’agriculture suisse reste marquée par une forte part animalière dans sa valeur ajoutée (70 pour cent), une proportion élevée de terres herbagées (60 pour cent) et un déficit marqué de la balance commerciale alimentaire. L’ajustement s’est traduit, à court terme, par des effets sur l’environnement contrastés : diminution des pressions dues à l’utilisation d’engrais chimiques et des pesticides, des émissions de gaz à effet de serre (CH₄, NH₄, N₂O), mais continuation des préoccupations concernant les effets sur la qualité des eaux, l’érosion et la pollution des sols ; effets sur la biodiversité et les paysages à la fois positifs (entretien des alpages par l’estivage) et négatifs (morcellement des biotopes par l’agrandissement de la taille des exploitations).

Un processus de profondes réformes de la politique agricole vers une agriculture durable visant des objectifs économiques, environnementaux et sociaux est en cours. Il vise notamment à répondre à l’aggravation des déséquilibres des marchés des produits agricoles, au niveau élevé des transferts liés aux politiques agricoles, aux préoccupations de la population suisse quant à l’environnement, et aux nouveaux défis internationaux faisant suite à l’accord agricole du cycle d’Uruguay. La réduction des effets négatifs de l’agriculture sur l’environnement et la prise en compte de ses externalités positives sont au centre de la réforme, qui se traduit par le passage d’un régime de soutien des prix du marché à des paiements directs ciblés, répondant à des préoccupations écologiques suivant des critères très précis. La Suisse s’est fixé l’objectif très avancé de convertir la quasi-totalité des exploitations à la production intégrée d’ici 2002, en introduisant des critères environnementaux d’éligibilité conditionnelle pour la quasi-totalité des paiements directs. Près des deux tiers des exploitants agricoles ont déjà accepté de gérer leur exploitation selon les règles contraignantes de la production intégrée. Des effets positifs sur l’environnement sont déjà visibles. La mise en oeuvre prochaine d’une étape supplémentaire de la réforme (Politique agricole 2002) devrait conduire à une réduction significative des émissions polluantes par l’agriculture.

Jusqu’à présent, les mesures prises par les pouvoirs publics sont basées essentiellement sur une approche réglementaire et le versement de contributions en échange de la fourniture de prestations écologiques. L’objectif est de réduire les effets nuisibles et d’augmenter les effets bénéfiques de l’agriculture sur l’environnement. La pratique de la culture biologique reste cependant limitée : 6 pour cent des exploitants et de la surface agricole utile. Les problèmes de pollution posés par l’agriculture

restent importants, notamment pour la charge en phosphates et en nitrates. Dans la mesure où la forte expansion des dépenses fédérales consacrées aux paiements directs écologiques s'associe à une baisse du soutien des prix du marché, elle devrait contribuer à encourager une utilisation plus efficace des ressources naturelles en réduisant les distorsions dans l'offre de produits agricoles.

Il est recommandé de prendre en considération les propositions suivantes :

- sur la base d'une coordination étroite entre les administrations fédérales responsables de l'agriculture et de l'environnement, établir des objectifs environnementaux dans le cadre des programmes de protection de l'environnement ;
- multiplier les mesures incitatives et les actions faisant appel au volontariat ;
- appliquer, chaque fois que cela est possible, le principe pollueur payeur ;
- adopter une approche plus géographisée lors de la conception des mesures agri-environnementales, pour insérer les surfaces de compensation écologique dans une perspective de réseau écologique et d'amélioration de l'habitat des espèces naturelles et de la biodiversité ;
- poursuivre les efforts de prévention de la pollution d'origine agricole, par exemple par des mesures de réduction du cheptel, dans le cadre d'une application stricte de la loi sur la protection des eaux, ou en s'assurant qu'un quart des exploitations produisent selon les règles de la culture biologique ;
- porter une plus grande attention au suivi et à l'évaluation périodique des effets de l'agriculture sur l'environnement.

3. Coopération internationale

Depuis de nombreuses années, la Suisse coopère activement dans le domaine de l'environnement avec ses voisins, aux niveaux européen et mondial. Cette ouverture internationale s'explique par sa taille et sa position géographique, sa grande dépendance du commerce extérieur et les flux de touristes et de véhicules qui y viennent ou la traversent. En 1993, le Conseil fédéral a choisi la préservation du milieu naturel comme l'un des principaux objectifs de la politique extérieure suisse.

La Suisse coopère étroitement avec l'Union européenne dans de nombreux domaines liés à la protection de l'environnement, y compris le transit de marchandises à travers le pays. Bien que la Suisse ne se soit pas jointe à l'Espace économique européen, le droit suisse de l'environnement est adapté progressivement pour correspondre de près aux directives communautaires et réduire les distorsions de concurrence que des différences pourraient engendrer. Au plan du commerce international, la Suisse défend la prise en compte des objectifs environnementaux et sociaux à travers des règles contraignantes.

La Suisse entretient des relations de bon voisinage avec tous ses voisins et, depuis plus de cent ans, a entamé des actions conjointes efficaces de protection de l'environnement (gestion des eaux et de la pêche). La coopération sur la gestion des lacs internationaux (lac de Constance, lac de Genève) a permis de stabiliser, puis de réduire, les rejets de phosphates et de diminuer l'eutrophisation de ces lacs.

La coopération avec les pays concernés, au niveau du bassin des grands fleuves européens et dans les instances relatives à la mer du Nord, a permis de réduire considérablement les rejets polluants. En matière de pluies acides, la Suisse a déjà atteint ou atteindra prochainement les objectifs de réduction des émissions de SO_x et de NO_x fixés au niveau international. La réduction de la charge acide sur le territoire suisse est déjà importante, mais il reste des efforts à faire au plan international pour que la charge critique

ne soit pas dépassée. A la différence de nombreux pays, la Suisse devrait parvenir à une diminution de 30 pour cent de ses émissions de NO_x, conformément à la Déclaration de Sofia.

Au niveau mondial, la Suisse a abordé avec détermination la lutte contre les substances appauvrissant la couche d'ozone, satisfait à ses objectifs et réduit les usages d'HCFC de substitution. Elle a accepté de stabiliser ses émissions de CO₂ en 2000 au niveau de 1990 et de les réduire de 10 pour cent en 2010. Il semble probable qu'elle réussira à satisfaire à l'objectif de stabilisation en 2000. La Suisse a été le premier pays à présenter en 1997 une loi pour la réduction des émissions de CO₂ qui comporte des objectifs quantifiés contraignants et prévoit même la mise en place d'une taxation sur le CO₂ à titre subsidiaire. Dès 1994, elle adoptait des lignes directrices nord-sud destinées à promouvoir le développement durable dans la coopération avec les pays en développement et elle n'a pas réduit son aide au développement de façon sensible.

Ces réalisations exceptionnelles en matière de coopération internationale ne doivent pas occulter le fait que des problèmes d'environnement subsistent. Certains lacs internationaux et notamment le lac de Lugano reçoivent des charges trop élevées en phosphates et restent eutrophisés. Le Rhin reçoit encore trop de substances azotées par rapport aux objectifs fixés. Si les cantons sont très autonomes dans les relations de voisinage, ils ne sont pas toujours pleinement associés aux négociations de grandes conventions internationales, ce qui peut occasionner des retards préjudiciables à la mise en oeuvre de la coopération internationale en matière d'environnement. Il importe d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale concernant la biodiversité. La politique du développement durable appliquée à l'espace alpin suisse pose de redoutables problèmes d'aménagement du territoire et de transport (création de nouveaux axes de transport international) qu'il sera difficile de séparer des problèmes de politique énergétique dans la perspective de la réduction des émissions de CO₂. Concernant le contrôle des substances chimiques, il faudrait coordonner la législation suisse avec les recommandations internationales. En matière d'aide au développement, la Suisse n'a pas encore atteint les objectifs fixés et la part d'aide environnementale est relativement basse.

Il est recommandé de prendre en considération les propositions suivantes :

- ratifier et mettre en oeuvre les accords internationaux récents sur la protection de l'environnement (annexe III) ;
- renforcer les actions visant à associer les cantons de façon plus étroite lors de la préparation des conventions internationales ;
- poursuivre et renforcer la coopération avec l'Union européenne dans le domaine de l'environnement ;
- encourager la préparation d'un plan d'action pour assurer la sauvegarde du lac de Lugano par des actions harmonisées ;
- poursuivre le développement de la coopération alpine en vue de renforcer la Convention sur la protection des Alpes, notamment en matière de transport, d'énergie et de tourisme ;
- mettre en place les redevances et taxes qui auront un effet positif sur la réduction des émissions de CO₂ et préparer les dispositions précises concernant la future taxe sur le CO₂ si elle s'avérait nécessaire ;
- renforcer la coopération entre offices fédéraux traitant de l'aide au développement, des affaires économiques extérieures et de l'environnement ;
- accroître l'aide au développement pour atteindre l'objectif national de 0.4 pour cent du PNB, progresser vers l'objectif international de 0.7 pour cent, et augmenter les efforts en matière d'aide environnementale.