



OFEV, BRO, 3003 Berne

Discours de M. Bruno Oberle, directeur de l'OFEV, lors de la conférence de presse de présentation de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), le 19 janvier 2006 à Berne

La politique environnementale, une politique des ressources

Le texte prononcé fait foi

Mesdames, Messieurs,

Si vous êtes ici aujourd'hui, c'est parce que vous vous intéressez à un sujet plutôt ennuyeux: un nouvel office fédéral et son organisation. Je m'en réjouis, mais, au risque de vous décevoir, je dois vous prévenir: ce n'est pas ici que vous trouverez de quoi faire un scoop.

Ce que je peux vous offrir, avec mes collègues de la direction, ce sont:

- des réflexions générales sur la politique environnementale et un petit rappel historique;
- des informations sur ce que le nouvel Office fédéral de l'environnement (OFEV) pourra apporter à la politique environnementale suisse et sur la façon dont il travaillera;
- des indications sur l'organisation adoptée par l'OFEV pour répondre aux enjeux de la politique environnementale;
- des informations sur les priorités de notre office pour cette année.

La politique environnementale est-elle dépassée?

Je commencerai par poser cette question fondamentale: la politique environnementale est-elle dépassée, comme on l'entend souvent dire? Examinons quelques statistiques.

Le baromètre des préoccupations et le rapport Univox Environnement 2005 le montrent: depuis quelques années déjà, l'état de l'environnement ne fait plus partie des principales préoccupations de nos concitoyens (figure 1). Les personnes interrogées encore prêtes à augmenter les investissements dans la politique environnementale aux dépens d'autres domaines ne sont qu'une courte majorité, d'ailleurs en baisse (figure 2).

Il apparaît tout aussi clairement que les Suisses ne souhaitent pas un démantèlement de la politique environnementale. Seule une petite minorité y est favorable. La grande majorité trouve au contraire que la politique environnementale actuelle est correcte ou qu'il faudrait même encore la développer. Il ressort du rapport que les personnes interrogées ont des opinions bien tranchées sur les domaines dans lesquels il faudrait faire plus et ceux dans lesquels la politique actuelle est suffisante (figure 3).

Cela se reflète aussi dans les résultats des votations populaires. Les projets environnementaux sont parfois acceptés et parfois rejetés, les grandes villes et les milieux de gauche étant les plus favorables au développement de la politique environnementale (figures 4 à 6).

Et si l'on demande aux gens quels sont les facteurs qui influenceront la qualité de vie des générations futures, l'environnement est cité parmi les premiers (sondage réalisé en novembre 2002 par l'institut GfS sur le thème « Perspectives », sur mandat du Crédit Suisse CS; figure 7).

La politique environnementale, une politique des ressources

L'opinion de la société concernant la politique environnementale est donc plus réservée et plus différenciée qu'il y a quelques années. Cette politique reste toutefois importante aux yeux de la population, notamment dans une perspective à long terme.

Cette opinion a-t-elle un sens? Comment l'interpréter? Pour répondre à ces questions, je vous invite à un petit voyage dans l'histoire.

La politique environnementale a toujours été une politique des ressources

Les rapports avec l'environnement et la gestion des ressources naturelles constituent une *tâche fondamentale* pour toute société. Cette tâche découle de la pénurie relative de ressources naturelles en un lieu précis et suite à une évolution technologique déterminée. Pour perdurer, une société doit résoudre ses problèmes spécifiques de ressources. Si elle n'y parvient pas, elle finit par disparaître.

On le constate avec les Égyptiens (régulation du Nil), les Romains (aqueducs), les Mayas (développement du maïs), l'Europe médiévale (régulation de la chasse), l'Angleterre parlementaire (traitement des odeurs de la Tamise) ou l'Inde indépendante (problèmes liés au coton et marche du sel).

Les ressources doivent être exploitées, puis utilisées et enfin protégées si l'on ne veut pas qu'elles s'épuisent sans contrôle. Il semble que ce soit le propre de l'homme de traiter ces différentes phases l'une après l'autre et non pas simultanément.

Cela est aussi valable en Suisse.

Bilan de la politique environnementale et de la politique des ressources en Suisse

Au XIX^e siècle, l'exploitation intensive de l'eau et du bois – qui avaient toujours été des ressources importantes dans notre pays – ont permis l'industrialisation précoce de la Suisse. Ces ressources fournissaient l'énergie nécessaire au fonctionnement des premières machines, notamment dans la région glaronnaise (énergie hydraulique) et à Winterthur (charbon de bois). Leur utilisation excessive a toutefois provoqué une crise écologique: érosion importante, nombreuses inondations près des rivières et destruction des infrastructures créées pour exploiter la force hydraulique le long des cours d'eau. Cette crise a débouché à la fin du XIX^e siècle sur une interdiction de défricher (loi de 1876 sur la police des forêts) et sur un programme complet de protection contre les crues (loi de 1877 sur la police des eaux). Grâce à ces décisions politiques efficaces, la situation s'est stabilisée.

Passons à la politique environnementale suisse moderne. Les années et décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale ont été caractérisées par un développement économique et social dynamique: forte croissance démographique et économique, augmentation rapide de la consommation. Personne ne pensait alors aux conséquences pour l'environnement naturel. Et dans les années 60 et 70 du siècle dernier, la situation était la suivante: pollution des eaux, décharges, pollution atmosphérique extrême.

En réaction à un système qui manquait visiblement de facteurs de régulation, la société et les milieux politiques ont réussi à créer, en 15 ans seulement, les bases légales nécessaires pour reprendre la situation en main: loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), loi sur la protection des eaux (LEaux), loi sur la protection de l'environnement (LPE).

Cette politique environnementale a été couronnée de succès, nous pouvons le dire en toute objectivité. De nombreux problèmes ont trouvé une solution en Suisse. Aujourd'hui, les déchets sont éliminés de manière contrôlée; de plus en plus de déchets recyclables échappent à l'incinération et la politique des déchets devient une véritable politique des matières premières. En matière de pollution atmosphérique, les concentrations excessives de dioxyde de soufre ou de plomb appartiennent au passé. Et

nous pouvons de nouveau nous baigner sans risque dans les cours d'eau et les lacs de notre pays. Mais tous les problèmes ne sont pas résolus, j'y reviendrai par la suite.

Les pays européens qui nous entourent ont connu une évolution similaire, même si la Suisse a été nettement plus rapide dans certains domaines, notamment pour l'introduction du pot catalytique, l'interdiction des lessives phosphatées ou le développement d'une infrastructure d'incinération des déchets et d'épuration des eaux. Cette rapidité s'explique facilement: contrairement à ses voisins, la Suisse n'est pas bordée par la mer, elle connaît des situations d'inversion de température et sa densité de population est très élevée dans les régions habitables. Par conséquent, les polluants atmosphériques s'accumulent sans être chassés par le vent et les déchets ne sont pas simplement déversés dans la mer. De nombreux problèmes liés à l'environnement et aux ressources sont donc apparus plus tôt et de manière plus aiguë en Suisse. Et, dans notre propre intérêt, nous les avons résolus plus rapidement que nos voisins.

L'OFEV contribue à pourvoir aux besoins essentiels de la société

Cette deuxième phase de résolution des problèmes touche actuellement à sa fin, elle fait place à une nouvelle phase: la politique classique de protection de l'environnement de la seconde moitié du XX^e siècle doit devenir une politique d'utilisation durable des ressources naturelles.

Il faut pour cela tenir compte de trois éléments fondamentaux:

- La politique environnementale est une politique des ressources: elle régit l'accès aux ressources naturelles – air, eau, sol, forêt, paysage, tranquillité, etc. – qui sont, avec le travail et le capital, l'un des trois grands facteurs de production.
- L'utilisation du cadre naturel de notre existence ne doit pas menacer à long terme le capital naturel de notre pays.
- La gestion des ressources doit être définie de manière à ne pas porter atteinte à la sécurité et à la santé de l'homme.

Il faut donc veiller à considérer comme un tout les interactions de la politique environnementale avec le développement économique et le tissu social de notre pays. Les différents besoins en matière de ressources naturelles doivent être coordonnés. C'est pourquoi l'Office fédéral de l'environnement doit aussi devenir un centre de compétences économique; j'y reviendrai.

L'Office fédéral de l'environnement participe à cette politique des ressources dans quatre domaines essentiels pour la nature, l'économie et la société: la sécurité, la santé, la diversité naturelle et les facteurs de production.

Sécurité: L'OFEV contribue à la protection optimale de la vie et des biens de l'homme contre les dangers naturels ainsi que les risques dus aux interventions humaines dans l'environnement. Il s'agit d'une part de prévention (réduction des risques) et d'autre part d'assistance en cas de dommage (gestion des catastrophes).

Santé: L'OFEV contribue à orienter les interventions humaines dans l'environnement de manière à réduire le plus possible leurs conséquences négatives pour la santé.

Facteurs de production et matières premières: L'OFEV contribue au maintien et à l'exploitation durable des facteurs de production tels que le bois, l'eau potable, le sol, les paysages touristiques, les zones de détente ou les zones d'habitation de qualité.

Diversité naturelle: L'OFEV contribue à préserver et favoriser la diversité des espèces animales et végétales dans leurs habitats naturels.

L'OFEV vise une politique environnementale qui soit optimale sur le plan socio-économique, cohérente et fondée sur le dialogue avec la société.

La politique environnementale est donc une politique des ressources: elle régit l'accès aux ressources naturelles qui sont, avec le travail et le capital, l'un des trois grands facteurs de production. Mais que veut dire: régir l'accès aux ressources?

Vue d'ensemble socio-économique. Prenons l'exemple des cours d'eau. Comment voulons-nous les utiliser: pour produire de l'électricité ou pour préserver l'habitat des poissons? Comme voie de circulation ou pour le tourisme? Les ressources naturelles telles que l'eau contribuent d'abord à notre bien-être; car un environnement sain permet une vie plus saine. Mais ces mêmes ressources sont aussi un facteur de production sur lequel repose la prospérité de notre société. L'enjeu de la politique environnementale consiste donc à régir l'accès aux ressources naturelles de manière à parvenir à une situation optimale pour la société, l'environnement et l'économie. Lorsque nous parlons des instruments de la politique environnementale – obligations et interdictions, incitations économiques, information – nous devons à l'avenir y inclure la vue d'ensemble socio-économique. Des mesures encourageant la production d'énergie ont des conséquences pour les pêcheurs et pour les hôteliers. La question qui se pose est donc: de quelle utilité est la production d'énergie? Et de quelle utilité sont les autres utilisations des rivières? Nous ne prendrons les bonnes décisions que si nous gardons à l'esprit l'ensemble des effets socio-économiques d'une mesure. Autrement dit, une mesure de protection de l'environnement n'est pas automatiquement bonne en soi. Inversement, une mesure favorisant l'économie n'est pas automatiquement bonne en soi non plus. Nous devons donc évaluer les activités de politique environnementale dans leur contexte et en mesurer le rapport coût-utilité.

Cohérence. Changeons de perspective et considérons les mesures potentielles de protection de l'environnement du point de vue des principaux concernés, les groupes cibles, que je préférerais appeler groupes de dialogue. L'agriculture – pour prendre un exemple – est source de préoccupations multiples en politique environnementale. Les apports d'azote dans les écosystèmes, dus entre autres à des réservoirs de lisier ouverts, sont problématiques; les moteurs diesel dont sont équipés les tracteurs émettent des poussières fines; les monocultures appauvrissent nos paysages et menacent de nombreux animaux et végétaux. Mener une politique environnementale globale, cela veut dire aussi pour moi garder une vue d'ensemble des conséquences qu'elle entraîne pour les personnes concernées. Comment coordonner de manière judicieuse des mesures isolées? Que peut-on raisonnablement attendre du groupe à qui ces mesures s'adressent, et combien de temps prendra l'évolution souhaitée? Quels sont les aspects prioritaires, lesquels peut-on remettre à plus tard?

Et n'oublions pas le point de vue des différents secteurs de la politique environnementale: qu'est-ce qui nous sépare encore d'un environnement sain? De combien la pollution de l'air, de l'eau, du sol et les atteintes aux êtres vivants doivent-elles encore être réduites? Quelles sont les mesures qui permettraient d'obtenir les améliorations nécessaires?

Dialogue. Il est évident qu'il n'existe pas de réponses toutes faites à ces questions. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) doit maîtriser ces thèmes complexes et donner des réponses plausibles et compréhensibles. Mais seul le dialogue avec les groupes concernés permettra de trouver le soutien politique nécessaire et de faciliter la mise en œuvre des mesures arrêtées. Pour simplifier ce dialogue, l'office doit fournir une analyse scientifiquement fondée et fiable de la situation.

Conclusion. La protection et l'utilisation du cadre naturel de notre existence: l'air, l'eau, le sol, la forêt, mais aussi les zones d'habitation calmes ou les beaux paysages, devront être coordonnées systématiquement. Le seul moyen de s'assurer qu'une mesure de politique environnementale est réellement judicieuse du point de vue social et économique, c'est de l'examiner aussi sous l'angle d'autres volets politiques comme les finances, l'infrastructure, l'agriculture ou la politique extérieure. Il pourra certes arriver qu'une mesure nécessaire du point de vue des experts ne soit pas réalisée, du moins pas immédiatement. Mais dans l'ensemble, la politique environnementale en sortira renforcée. Pour cette approche globale, il est essentiel que l'OFEV favorise le dialogue avec les cantons et ses partenaires des milieux économiques, politiques et sociaux.

L'organisation de l'office

En fusionnant l'ancien OFEFP avec de grandes parties de l'ancien OFEG pour créer l'OFEV, le Conseil fédéral a surtout voulu renforcer les synergies entre les domaines prévention des risques, forêts et eaux.

La structure de l'office répond à cette préoccupation (figure 8 et fiche d'information 1):

- *Division Prévention des risques.* L'objectif de la division Prévention des risques est de renforcer la prévention en matière de dangers naturels, comme le souhaitaient le Conseil fédéral et le DETEC. La division est composée de l'ancienne section Dangers naturels de l'OFEG et des anciennes sections Forêts protectrices et dangers naturels et Sécurité des installations de l'OFEFP. Nouvellement créée, la section Plans d'urgence a pour tâche d'élaborer des bases pour réduire les risques résiduels liés aux dangers naturels et aux risques techniques.
- *Division Forêts.* La division Forêts remplace l'ancienne Direction des forêts. Elle regroupe les anciennes unités de l'OFEFP, à l'exception de la section Forêts protectrices et dangers naturels (voir ci-dessus) et le domaine de la biodiversité en forêt qui figure dorénavant dans la division Gestion des espèces. Ainsi, les questions forestières ne seront pas uniquement traitées au sein de la division Forêts, mais également dans deux autres divisions, ce qui reflète bien l'importance accordée à la politique forestière au sein de l'OFEV. La tâche de la division Forêts est toujours de formuler et de coordonner la politique forestière.
- *Division Eaux.* Afin de mettre à profit les synergies dans le domaine des eaux, l'ancienne section Systèmes hydrologiques de l'OFEG et l'ancienne division Protection des eaux de l'OFEFP ont été regroupées pour former la nouvelle division Eaux.
- *Division Hydrologie.* Cette division regroupe tous les domaines de l'ancien Service hydrologique national. Afin d'utiliser au mieux les synergies, elle a été placée sous la responsabilité du sous-directeur Willy Geiger, tout comme la division Eaux.
- *Division Économie, recherche et observation de l'environnement.* Cette division comporte une toute nouvelle section, la section Économie. Elle est principalement chargée de tâches ayant trait à l'économie environnementale.

Les enjeux de la politique environnementale de la Confédération en 2006

Pendant que nous réfléchissons à la politique environnementale et à notre organisation, le monde ne s'est pas arrêté de tourner. Les prochains mois nous fourniront suffisamment de raisons de mettre les idées proposées en pratique. Voici un aperçu des priorités de notre travail cette année (fiche d'information 3).

Gestion des conséquences des crues de 2005

Il s'agit non seulement de soutenir les travaux de remise en état, mais aussi d'analyser les faits eux-mêmes et les expériences réalisées dans la gestion de la crise et d'en tirer les enseignements pour l'avenir.

Changements dans la politique forestière

L'organisation Helvetia Nostra a lancé l'initiative populaire « Sauver la Forêt suisse », déposée le 14 octobre 2005. La procédure de consultation relative à la révision partielle de la loi sur les forêts s'est déroulée simultanément jusqu'au 30 novembre 2005.

Il est prioritaire de coordonner le traitement de l'initiative populaire et la révision partielle de la loi sur les forêts.

Qualité de l'air / poussières fines

En dépit de progrès considérables, l'air reste fortement pollué, surtout dans les villes. La pollution par les poussières fines constitue un défi tout à fait spécial. Les charges excessives de poussières fines

sont en effet surtout présentes dans les villes et les régions proches des grands axes de circulation. Plus de 3 millions de personnes, soit plus de 40 % de la population suisse, sont exposées à une concentration trop élevée de poussières fines. Le Président de la Confédération Moritz Leuenberger a présenté son plan d'action contre les poussières fines au début de cette semaine. Nous mettrons ce plan en œuvre au cours des prochains mois.

Politique climatique

2006 est une année décisive pour la politique climatique suisse. Tout d'abord, le Parlement devra traiter le Message concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO₂ applicable aux combustibles. L'OFEV devra accompagner les débats dans les deux commissions consultatives. En cas d'approbation par le Parlement, l'OFEV devra se charger de l'introduction de la taxe sur le CO₂. L'OFEV est chargé d'autres tâches importantes découlant des engagements internationaux de la Suisse: rédiger, à l'intention de la Convention-cadre sur les changements climatiques, un rapport sur la détermination des droits d'émission attribués, préparer le cadre institutionnel des rapports et des inventaires selon le Protocole de Kyoto, dresser l'inventaire des gaz à effet de serre pour la Convention-cadre sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto et administrer le secrétariat national SwissFlex chargé de la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto. En 2006, l'OFEV va préparer un rapport du Département à l'intention du Conseil fédéral sur les objectifs de politique climatique à moyen et long terme et les stratégies et mesures envisageables à l'issue de la période allant de 2008 à 2012.

Sécurité liée aux produits chimiques

En Suisse, la charge de polluants classiques tels que plomb, mercure, cadmium, dioxines polychlorées, PCB ou nonylphénol a considérablement diminué. On trouve toutefois encore dans l'environnement un grand nombre de produits chimiques dont la provenance, l'effet et le comportement sont mal connus. L'OFEV aidera à améliorer les bases nécessaires à l'évaluation des produits chimiques ayant des propriétés ou des mécanismes d'action spécifiques. Il s'agit des produits chimiques à effet endocrine et des nanomatériaux qui arrivent de plus en plus sur le marché en raison du développement rapide des nanotechnologies.

Sécurité liée aux organismes

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur le génie génétique et les modifications de la loi sur la protection de l'environnement qui en découlent, les exigences concernant les essais en champs avec des organismes génétiquement modifiés sont plus élevées. Une réglementation concernant les plantes ou animaux envahissants complète cette révision. Le DETEC a envoyé en consultation publique la version révisée de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement. La consultation durera jusqu'au 3 avril 2006. L'ordonnance devrait encore entrer en vigueur en 2006.

Redéfinition de la politique des déchets

Depuis 1985, la pollution a considérablement diminué grâce à diverses mesures de la politique fédérale des déchets: interdiction de polluants, amélioration des normes concernant les décharges, interdiction de mise en décharge pour les déchets urbains non traités. Les Lignes directrices pour la gestion des déchets et les ordonnances doivent être remaniées pour permettre de recourir davantage aux instruments économiques dans la gestion publique des déchets, sans mettre en péril la sécurité de l'élimination. L'OFEV se penchera en outre sur des questions à long terme comme le suivi des décharges et l'élaboration d'une politique cohérente des ressources et des produits tenant compte de l'environnement. Il travaillera par ailleurs à des mesures destinées à garantir l'uniformité de l'exécution, à un système de controlling et la communication avec l'économie et les consommateurs en matière de politique des ressources, des produits et des déchets. Cette année, nous entamons les travaux sur les nouvelles Lignes directrices pour la gestion des déchets.

Eaux

L'initiative populaire « Eaux vivantes » soulève de nombreuses questions complexes, comme par exemple les conséquences économiques et financières de l'initiative, ou les conséquences sur la production d'énergie de mesures pour réduire les impacts sur les eaux de l'exploitation par éclusées de centrales hydroélectriques à accumulation. Si l'initiative aboutit, l'OFEV remettra au DETEC des pro-

La politique environnementale, une politique des ressources

positions pour que le Conseil fédéral puisse se prononcer, dans les 3 ou 4 mois, sur la suite à donner à cette initiative.

Parcs d'importance nationale

La révision partielle de la LPN répond aux attentes de la plupart des cantons et régions. Quelque 20 initiatives de parcs ont ainsi constitué en novembre 2005 le Réseau suisse des Parcs.

L'OFEV va terminer les bases pour la mise en œuvre des nouveaux moyens d'encouragement.

L'ordonnance sur les parcs et le manuel d'aide à l'exécution seront envoyés en consultation auprès des cantons et des milieux intéressés avant l'été 2006 pour pouvoir entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

L'OFEV poursuivra en outre en 2006 et au-delà le suivi intensif des nombreuses initiatives de parcs, en étroite collaboration avec les cantons concernés.

Relations avec les clients

Certains contacts avec les clients et partenaires sont déjà institutionnalisés. Par exemple, les rencontres régulières entre la direction de l'OFEV et les gouvernements cantonaux, qui non seulement servent au dialogue sur les questions de politique environnementale, mais permettent de résoudre des problèmes concrets d'application. L'office va renforcer ses relations avec ses clients et partenaires en 2006 d'abord pour améliorer la cohérence de la politique environnementale, ensuite pour convenir rapidement du développement et de la réalisation des mesures environnementales avec les acteurs concernés, enfin pour fixer les bonnes priorités de mise en œuvre des mesures pour toutes les parties impliquées. L'objectif est une politique environnementale axée sur les effets, où le vaste domaine des tâches est coordonné au sein de l'office et toutes les mesures qui en découlent sont concertées avec les acteurs concernés.

Adhésion à l'AEE

L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) constitue la principale source d'informations permettant à l'Union européenne et à ses États membres d'élaborer leur politique environnementale. Cette agence a pour but de soutenir le développement durable et de contribuer à une amélioration nette et mesurable de l'état de l'environnement en Europe. Pour ce faire, elle met à la disposition des pouvoirs publics et de la population des informations objectives, utiles et fiables.

L'année 2006 marque le début de la participation pleine et entière de la Suisse à l'AEE au sens des Accords bilatéraux II.

Conclusion et remerciements

Mesdames et Messieurs,

Comme vous le constatez, les occasions ne manqueront pas ces prochains mois de mettre en pratique les idées que je vous ai présentées au début de mon exposé.

Il y a, selon moi, toutes raisons de penser que la population suisse a le droit de croire qu'une politique environnementale est et reste nécessaire, voire indispensable à long terme pour le bien-être de notre pays.

L'office et moi-même nous engageons à relever ces défis et à aider notre société à prospérer.

Je vous remercie de votre attention.