



26 mars 2013

Evaluation de l'efficacité et de l'efficience des mesures environnementales dans les autres secteurs environnementaux¹

1. Introduction

Le parlement a adopté la motion 08.3003 (Commission des affaires juridiques du Conseil national. Exigence d'efficacité), qui charge le Conseil fédéral « *d'étudier et de prendre des dispositions propres à garantir que, au nom du principe de proportionnalité, les mesures de protection de l'environnement soient:*

- a. *mises en œuvre – que ce soit en termes d'objet ou en termes d'aménagement du territoire – en fonction de critères d'efficacité et selon un rapport adéquat entre les coûts et l'efficacité, et*
- b. *adaptées, si besoin est, aux nouvelles connaissances en matière d'efficacité ou de rapport coûts-efficacité. »*

http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20083003

La motion visait au premier chef les mesures prises en relation avec les installations générant un trafic important (IGT), c'est-à-dire les centres commerciaux, les marchés spécialisés, etc. L'OFEV avait déjà réalisé, en collaboration avec l'ARE, une évaluation sur l'efficacité et l'efficience des mesures prises aux abords des IGT¹.

Mais la teneur de la motion « Exigence d'efficacité » indique qu'elle ne se limite pas à la canalisation et réduction du trafic aux abords des IGT puisqu'elle emploie l'expression générale « mesures de protection de l'environnement ». C'est pourquoi nous avons réalisé une enquête interne pour recenser systématiquement toutes les évaluations pratiquées dans les autres secteurs concernés.

Le présent rapport propose une vue d'ensemble des études réalisées à ce jour dans les autres secteurs concernés par les mesures environnementales. On peut regrouper ces études dans trois catégories:

- Les évaluations réalisées avant que des dispositions législatives ne soient prises ou n'entrent en vigueur. Elles fournissent les éléments nécessaires pour que les solutions législatives soient conçues de manière à être aussi efficaces et efficaces que possible. A l'OFEV, ces études sont appelées « **évaluations**

¹ Pour les installations générant un trafic important, cf. Rapport du 25 septembre 2012 et autres documents cités dans la circulaire du 9 avril 2013 de l'OFEV et de l'ARE (www.bafu.admin.ch/droit > Environnement et aménagement du territoire).

économiques des mesures et des objectifs environnementaux »
(*Volkswirtschaftliche Beurteilungen von Umweltzielen und –massnahmen*, VOBÜ)
(cf. ch. 2.1).

- Les évaluations servant à **examiner des dispositions législatives concrètes déjà prises** (cf. ch. 2.2).
- **Les études plus générales, portant sur des domaines politiques entiers**, ainsi que les autres études. Ces travaux permettent d'évaluer des mesures spécifiques (cf. ch. 2.3).

Il est en outre courant que l'OFEV **abroge ou simplifie des instruments qui ont cessé de répondre à un besoin ou qui ne remplissent plus l'objectif fixé** (cf. ch. 3).

Enfin, il convient de mentionner les nouvelles directives demandant que tout projet de texte de loi présenté par l'administration fédérale donne lieu à **l'examen de son impact sur l'utilisation des ressources** (cf. ch. 4).

2. Aperçu des principaux instruments utilisés pour analyser l'efficacité des mesures environnementales dans les différents secteurs concernés

2.1. Evaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBÜ) portant sur des projets législatifs

L'OFEV utilise systématiquement l'instrument de l'évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBÜ) pour analyser les répercussions des mesures environnementales sur l'environnement, l'économie et la société. Une analyse VOBÜ est obligatoire pour toutes les nouvelles dispositions du rang de l'ordonnance, de la loi ou de la Constitution.

L'analyse VOBÜ évalue les conséquences écologiques, économiques et sociales des nouvelles mesures de politique environnementale avant leur introduction afin d'en déterminer l'efficacité, la proportionnalité, le rapport coût-utilité (efficacité), les effets distributifs et la facilité d'exécution. Cette analyse systématique de l'impact potentiel des mesures et l'examen de solutions de rechange permettent d'optimiser les mesures en amont (*ex ante*) sur le plan économique.

Lorsque l'on met en regard les bénéfices apportés par des mesures environnementales avec leur coût pour les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics, on obtient des éléments permettant, par exemple, de modifier la conception des mesures pour qu'elles produisent une amélioration plus grande de la qualité environnementale pour un coût inférieur ou égal. De plus, la pesée entre le coût et les bénéfices tient compte d'aspects auxquels il est difficile de donner une valeur monétaire, comme par exemple la valeur récréative d'un paysage.

Un manuel explique comment réaliser une analyse VOBÜ en mobilisant des moyens raisonnables. La méthodologie repose sur le principe de l'entonnoir. On commence par une analyse de la pertinence afin de mettre en évidence de manière transparente

quels sont les domaines qui requièrent une analyse approfondie et quels sont ceux dans lesquels il suffit de faire une analyse succincte. On effectue ensuite une analyse d'impact pour identifier et évaluer les enchaînements de cause à effet ainsi que les éventuels effets secondaires en jeu. Les analyses VOBU sont compatibles avec les analyses d'impact de la réglementation (AIR) et les évaluations de la durabilité (EDD) de la Confédération, mais elles traitent de manière plus approfondie les questions pertinentes pour l'environnement.

Selon la problématique à traiter, les analyses VOBU peuvent être qualitatives et se limiter à une vue d'ensemble ou bien entrer dans les détails et être très complètes. La liste ci-dessous énumère les domaines où l'OFEV a effectué une analyse VOBU depuis 2007. La plupart sont des outils de travail à usage interne, dont les résultats ont alimenté des messages, des dossiers de consultation ou des réponses à des postulats.

Analyses de mesures:

- Ordonnance sur les prairies sèches, 2007
- SGH en Suisse (Résumé). Evaluation économique de l'introduction du « système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques » (SGH), 2007
- Impact de REACH sur la Suisse. Options envisageables et conséquences pour l'environnement, la santé publique et l'économie. Résumé, 2007
- Réduction des substances organiques présentes en traces dans les eaux usées, 2007
- Prolongation de l'exemption de la taxe d'incitation sur les COV (révision de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les COV), 2007
- Extension de la taxe pour l'assainissement des sites contaminés aux décharges pour matériaux inertes et aux déchets exportés (révision de l'OTAS), 2008
- Contre-projet à l'initiative populaire « Eaux vivantes », 2008
- Micropolluants dans les eaux, 2008
- Etiquette-environnement pour les voitures de tourisme, 2008
- Prescriptions sur les gaz d'échappement des engins de travail (COV; révision de l'OPAir), 2008
- Conséquences économiques d'une RPLP avec des limites de poids supérieures, 2008
- Biomasse et gestion des nutriments, 2009
- Financement de la prévention des dangers, 2009
- Valeurs limites pour le bruit des places d'armes, de tir et d'exercice militaires, 2009
- Politique climatique suisse après 2012, 2010
- Objectifs et mesures d'une stratégie suisse en faveur de la biodiversité (juillet 2010)
- Révision de l'ordonnance sur la chasse, 2010
- Modèles institutionnels dans le domaine de la gestion des eaux en Suisse, 2010
- Modification de l'ordonnance sur l'utilisation confinée, 2010
- Modification de l'ordonnance sur les accidents majeurs (installations de transport par conduites), 2010
- Programme forestier suisse « CH plus », 2010
- Financement de l'élimination des micropolluants dans les eaux, 2011
- Réduction des émissions des moteurs, 2011
- Evaluation de l'efficacité de l'ordonnance sur la protection de l'air, 2011
- Révision de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les COV, 2011
- Ordonnance sur les parcs, 2011

- Convention d'Aarhus, 2012
- Taxes sur l'utilisation du sol, 2012
- Fonds climatique en faveur des forêts (dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique forestière 2020), 2013

Analyses de groupes cibles et d'objectifs:

- Impact des normes environnementales sur les PME dans la branche construction (analyse de groupe cible), 2007
- Impact des normes environnementales sur les PME dans l'industrie textile (analyse de groupe cible), 2007
- Pêcheurs (analyse de groupe cible), 2009
- Branche électricité (analyse de groupe cible), 2009
- Conséquences des changements climatiques (analyse d'objectifs), 2007
- Valorisation des cours d'eau (analyse d'objectifs), 2007/2009
- Disposition à payer pour une meilleure qualité de l'environnement sur le lieu d'habitation (analyse d'objectifs), 2007
- Biodiversité, étude sur les coûts de l'inaction politique (évaluation par analogie reposant sur des études internationales réalisées par le TEEB, analyse d'objectifs), 2010

2.2. Evaluation des dispositions législatives prises dans le domaine de l'environnement

L'OFEV analyse régulièrement l'impact de la politique environnementale en cours, comme le montre l'énumération des documents suivants.

Déchets/sites contaminés

- *Evaluation der Abfallpolitik des Bundes* (Evaluation de la politique fédérale de gestion des déchets), 2006
- *Abfallentsorgung mit vorgezogenen Abgaben: Evaluation des Kontrollsystems durch die Eidg. Finanzkontrolle* (Taxe anticipée d'élimination des déchets; audit du système de contrôle par le Contrôle fédéral des finances), 2006
- *Prüfung der Eidg. Finanzkontrolle im Bereich « Sanierung von Altlasten »* (Assainissement des sites contaminés; audit du Contrôle fédéral des finances), 2008

Bruit

- Assainissement du bruit routier, situation et perspectives, 2006
- Assainissement du bruit routier – Enquête selon l'art. 20 OPB au sujet de l'état de l'assainissement du bruit des routes nationales, évaluation de l'exécution des articles 22 et 24 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et des articles 29, 30 et 31 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) (évaluation du respect des exigences de l'OPB relatives aux zones à bâtir et aux permis de construire dans des secteurs exposés au bruit).

RNI

- *Stichprobenkontrolle von Mobilfunksendeanlagen* (Contrôle par échantillonnage des installations de téléphonie mobile), 2012

Protection de l'air

- Stratégie fédérale de protection de l'air, 2009
- Equipement de machines de chantier en filtres à particules. Analyse des coûts et des bénéfices, OFEV, Documents environnement n° 148, Berne 2003
- *Auswirkungen des Umweltschutzes auf BIP, Beschäftigung und Unternehmen* (Impact de la protection de l'environnement sur le PIB, l'emploi et les entreprises), OFEV, Documents environnement n° 197, Berne 2005 (en particulier à partir de la p. 159)
- Coûts externes des transports en Suisse, mise à jour 2005, ARE, Berne 2008
- Lutte contre la pollution de l'air – Evaluation de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV), Contrôle fédéral des finances, 2008
- Evaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance sur la protection de l'air dans les domaines des installations de combustion et des installations industrielles et artisanales, INTERFACE 2011

Protection des marais/politique du paysage

- Etat et évolution des marais, OFEV, 2007
- *Wirksamkeitsanalyse der landschaftspolitischen Instrumente der Abt. AÖL* (Analyse de l'efficacité des instruments de politique du paysage de la division Espèces, écosystèmes, paysages), 2009
- Effets de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), rapport de la CdG-N au Conseil fédéral en date du 3.9.2003
- Conception Paysage Suisse (CPS, Conseil fédéral, 19.12.1997)
- Principe directeur « Paysage 2020 » - Principes directeurs de l'OFEP pour la Nature et le Paysage (2003)
- Stratégie paysage de l'OFEV (2011)
- Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement (OFEV 2011, L'environnement pratique; Politique des programmes Paysage (ch. 2.2), Protection de la nature (ch.2.3 et 2.4), Biodiversité en forêt (ch. 8.2), Sites de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage (ch.10.2))
- *Aufsicht mittels Programmvereinbarungen durch das BAFU, Bericht EFK*, (Surveillance exercée par l'OFEV à travers les conventions-programmes; audit du Contrôle fédéral des finances), 2012
- Evaluation standardisée des passages à faune, 2005
- *Wirksamkeitskontrolle bei Bahn 2000/Alptransit* (Audits de Rail 2000 et Alptransit), 2006

Eaux

- Coûts de l'assainissement, 2011
- Finanzierung der Elimination von Mikroverunreinigungen im Abwasser, Auslegeordnung und Vertiefung einzelner Finanzierungsvarianten (Financement de l'élimination des micropolluants dans les eaux usées), 2011
- Rapport du Conseil fédéral sur la réduction de l'impact des produits phytosanitaires et des excédents d'engrais sur l'environnement, 2009

- *Evaluation von Projekten nach Art. 62a Gewässerschutzgesetz (Landwirtschaft)* (Evaluation de projets mis en œuvre selon l'art. 62a de la loi sur la protection des eaux dans l'agriculture), 1999–2001, 2002, 2010 (avec résumé en français)
- Débits résiduels – quel bénéfice pour les cours d'eau?, 2004

Prévention des dangers

- Crues de 2005 en Suisse. Rapport de synthèse de l'analyse des événements, 2008. Rapport in extenso: *Ereignisanalyse Hochwasser 2005. Teil 2: Analyse von Prozessen, Massnahmen und Gefahrengrundlagen*, 2008
- Examen de demandes de subventions de projets, 2009
- *Der Lawinenwinter 1999: Ereignisanalyse* (Avalanches de l'hiver 1999), SLF 2000
- *Zur Wirksamkeit des heutigen Umweltschutzrechts* (Efficacité de la législation sur la protection de l'environnement), Knoepfel, Peter, IDHEAP, Droit de l'environnement dans la pratique, 1994

Promotion des technologies environnementales

- L'effet des mesures de promotion des technologies environnementales 2002–2006, rapport du Conseil fédéral, 2010

Climat

- *Treibhausgasentwicklung ab 1990 ohne Massnahmen* (Evolution des émissions de gaz à effet de serre), 2009

Coordination et procédures

- Evaluation de l'EIE. Rapport de synthèse, 2004
- Quels sont les effets du droit de recours des organisations de protection de l'environnement?, 2000
- Statistiques actualisées relatives aux recours de droit administratif et aux recours en matière de droit public, 2008
- *Schwierige Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA* (Mise en œuvre des conventions-programmes selon la RPT; avec résumé en français), Contrôle fédéral des finances, 2009.
- *Verwesentlichung und Vereinfachung der Vollzugshilfen des BAFU* (Rationalisation et simplification des aides à l'exécution de l'OFEV), 2006

2.3. Etudes portant sur des domaines politiques entiers et autres études générales

Politique de la biodiversité

- *Analyse der bestehenden, quantitativen Ziele der schweizerischen Biodiversitätspolitik* (Analyse des objectifs quantitatifs de la politique suisse en faveur de la biodiversité), 2009
- Evolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900, T. Lachat et al., Haupt 2010
- *Erfolgsfaktoren in der Naturschutzpolitik* (Facteurs de réussite dans la politique de protection de la nature), Rüegger Verlag, 2008
- La biodiversité en Suisse, B. Baur, Haupt 2004

Gestion des eaux

- Gestion des eaux en Suisse 2007: situation actuelle et thèses, 2008

Forêts

- Rapport intermédiaire 2009 sur le programme forestier suisse (PFS), 2009
- Evaluation du programme « bois 21 », 2007
- Plan d'action bois: accompagnement de l'évaluation du programme, 2009
- Evaluation du Plan d'action bois 2009 – 2012, 2012
- Evaluation des mesures d'encouragement en faveur de l'amélioration structurelle des entreprises forestières, 2012

Coordination entre droit de l'environnement et aménagement du territoire

- *Zur Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung: Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung* (Coordination entre protection de l'environnement et aménagement du territoire; avis de droit), 2007

3. Simplifications entreprises dans le domaine de l'environnement

Il est courant que l'OFEV abroge ou simplifie des instruments qui ont cessé de répondre à un besoin ou qui ne remplissent plus l'objectif fixé. En voici des exemples parlants:

- Abrogation de l'ordonnance sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les polluer (OPEL) et des prescriptions techniques sur les réservoirs (PEL) qui en découlaient.
- Suppression de plusieurs interdictions et assouplissement des conditions d'accès au marché pour des produits étrangers dans le cadre de l'introduction du principe du « cassis de Dijon ».
- Suppression ou simplification de plusieurs obligations de déclarer et procédures d'autorisation dans le cadre d'un projet du SECO visant à alléger la charge administrative des PME.
- Simplification de dispositions de l'ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC): les activités de classe 1 avec des OGM ne nécessitent plus qu'une notification globale (fortement simplifiée).
- Simplification de dispositions de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (ODE): la dissémination et la mise en circulation de petits invertébrés exotiques ne sont plus assujetties à autorisation de manière générale, mais seulement lorsque ces animaux sont destinés à une utilisation directe dans l'environnement et non à une utilisation comme animaux de compagnie.
- Suppression de diverses commissions dans le cadre de la récente révision de la LOGA et de l'OLOGA.
- Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface, en particulier par le renoncement à la compensation du défrichement dans des cas spécifiques (en réponse à l'lv.pa. 09.474).

4. Examen de l'impact sur l'utilisation des ressources de tous les projets de texte de loi présentés par l'administration

Outre les mesures qu'élabore l'OFEV, les projets de texte de loi les plus divers peuvent avoir des répercussions notables sur les ressources naturelles. C'est pourquoi l'aide-mémoire révisé sur la présentation des messages du Conseil fédéral (2012) ainsi que le nouveau manuel de l'analyse d'impact de la réglementation (publication prévue en 2013) imposent l'obligation de faire état des répercussions sur l'environnement que peuvent avoir les mesures projetées (<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html?lang=fr>).

5. Conclusions

Depuis plus de dix ans, l'OFEV fait évoluer les dispositions juridiques de son ressort de manière à améliorer leur efficacité et leur efficience. L'évaluation de mesures spécifiques et de domaines politiques complets font partie depuis longtemps de ses méthodes de travail fondamentales. Les effets de la politique environnementale ont ainsi été examinés dans le cadre de nombreuses études au cours des dix dernières années. Ces analyses sont complétées par des rapports d'audit du Contrôle fédéral des finances, qui s'intéresse aussi à l'efficacité des mesures, et par les travaux d'acteurs externes. Depuis quelques années, les évaluations économiques des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU) réalisées préventivement font partie des instruments standardisés utilisés pour optimiser les solutions législatives. Un projet est actuellement consacré à l'évaluation du coût des réglementations et à l'identification des potentiels de simplification et de réduction des coûts. Il consiste à réévaluer les réglementations de la Confédération afin de déterminer quel est leur coût pour les entreprises dans quinze domaines du ressort de la Confédération, dont le droit de l'environnement. Ce projet répond aux postulats Fournier (10.3429 – Mesure des coûts de la réglementation) et Zuppiger (10.3592 – Mesure des coûts réglementaires). Un rapport complet devrait pouvoir être présenté d'ici la fin 2013.

Rien dans les nombreuses évaluations de l'efficacité des mesures environnementales n'indique que les instruments analysés ne fonctionnent pas ou sont disproportionnés. Un rapport spécifique a été établi en ce qui concerne les installations générant un trafic important (cf. note de bas de page 1). Des simplifications ont été effectuées dans un certain nombre de domaines (cf. ch. 3). Les analyses donnent à penser qu'il faut renforcer les instruments pour mieux protéger l'environnement en particulier dans les domaines de la protection des espèces, de la nature et du paysage. Ce sont des domaines où se posent des problèmes de coordination avec d'autres secteurs politiques et où les mesures prises ne parviennent pas à déployer tous leurs effets, en partie parce que la formulation des objectifs est lacunaire. Ces déficiences ont été mises en évidence et l'OFEV s'emploie à y remédier, notamment dans le cadre de sa Stratégie paysage et la Stratégie Biodiversité Suisse.