

CH_VB du 18 mai 1992 vom 18. Mai 1992

Bundesverwaltung, 1992-05-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_du_18_mai_1992

FR: CH_VB du 18 mai 1992 du 18 mai 1992

IT: CH_VB du 18 mai 1992 del 18 maggio 1992

Erwägungen

E. 1

Motifs

E. 1.1

Genèse Depuis 1987, les deux Commissions de gestion se sont intéressées à la restructuration du Département fédéral de l'intérieur (DFI). Lors de l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral pour l'année 1988, les deux Commissions ont posé des questions concernant la création de l'OFEFP. A la suite de cet examen, notre Commission de gestion a décidé de suivre l'évolution de cet office afin d'examiner la pertinence de la nouvelle structure, structure qui devait assurer une unité et une force à la politique de l'environnement. Lors de sa séance plénière des 20 et 21 novembre 1989, notre Commission a également décidé d'examiner la mise en oeuvre de l'ordonnance sur la protection de l'air et des mesures concernant la stratégie du Conseil fédéral contre la pollution atmosphérique. Lors de sa séance plénière des 10 et 11 mai 1990, la Commission a fixé les objectifs de l'évaluation et a mandaté sa section DFI pour sa réalisation.

E. 1.2

Objectifs de l'inspection La problématique de la Commission peut être résumée de la manière suivante: 1422 1992-319

E. 1.2.1

Mise en oeuvre de la politique pour la protection de l'environnement, en particulier la protection de l'air, la protection des eaux en zone rurale et l'étude de l'impact sur l'environnement Selon la Commission, la mise en oeuvre, en particulier des mesures pour la protection de l'air, semblait comporter des difficultés. Ces difficultés pouvaient avoir plusieurs causes dont certaines découleraient du contenu même de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et de ses ordonnances. D'autres causes pourraient avoir leur origine dans des mécanismes qui ont trait à l'application d'une loi telle que la LPE qui comporte un degré fort élevé de complexités, de nouveautés, et un effort important de coordination et de concertation entre les différentes autorités à qui incombent l'application. La réponse à ces questions concernant la difficulté d'application de la LEP et en particulier celle des mesures de protection de l'air doivent, de l'avis de la Commission, être recherchées à plusieurs niveaux, c'est-à-dire : - dans la loi et ses ordonnances; - dans la mise en oeuvre par les cantons; - dans les rapports cantons/Confédération; - dans la mise en oeuvre au niveau fédéral: en particulier l'organisation interne à l'OFEFP et les rapports entre les Offices fédéraux impliqués dans l'application de l'environnement.

E. 1.2.2

Structure et organisation de l'OFEFP Le 29 juin 1988, le Conseil fédéral a décidé la fusion de l'Office fédéral de la protection de l'environnement (OFPE) et de celui des forêts, et de la protection du paysage (OFFP), et ce à partir du 1er janvier 1989, sous la dénomination Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). A la même date, le service de la protection du patrimoine culturel a été intégré à la section "Arts et Monuments historiques" de l'Office fédéral de la culture (OFC); quant à l'institut pour l'étude de la neige et des avalanches (ENA), il fait maintenant partie de l'Institut fédéral de recherches forestières. Cette réorganisation s'inscrit dans l'examen général des tâches et des structures du Département fédéral de l'intérieur dans le cadre du projet EFFI-QM ("Mesures interdépartementales pour le renforcement de l'efficacité de l'administration fédérale").

1423

Selon le rapport Me Kinsey, le but de la réorganisation qui a abouti à la création de l'OFEFP était: - d'assurer une unité et une force à la politique de l'environnement à travers la concentration des ressources disponibles. Pour réaliser cet objectif, la firme Me Kinsey a eu pour mandat d'étudier la répartition des divisions de l'Office fédéral des forêts et de la protection du paysage (OFFP) dans d'autres offices. Cette orientation se basait sur les résultats de l'analyse de l'efficacité et de l'efficience de l'OFFP dans le cadre de la première phase du projet "EFFI-QM". Un premier objectif de l'évaluation est donc d'évaluer dans quelle mesure la structure actuelle de l'OFEFP est à même d'assurer cette unité et force à la politique de l'environnement. L'examen de la pertinence sur l'organisation de l'Office doit être lié à l'examen de l'application de la politique de l'environnement dans les trois domaines choisis, c'est-à-dire protection de l'air, protection des eaux en zone rurale et étude de l'impact sur l'environnement. Une deuxième question porte sur la pertinence de la fusion des offices plutôt que la création d'un groupement. Selon le DFI (réponse à la question de la section DFI de la CdG du Conseil des Etats lors de l'examen du rapport de gestion de 1988) la fusion était pertinente étant donné qu'elle a permis une concentration des ressources pour accomplir des tâches similaires qui étaient partagées entre deux offices. De l'avis du DFI, la création de groupement n'aurait pas résolu cette question étant donné que la division des tâches serait restée la même. La Commission, à partir de l'analyse de l'organisation du nouvel Office, (situation au 1er janv. 1989) a été amenée à formuler l'hypothèse comme quoi l'organisation actuelle de l'OFEFP correspond plus à un regroupement de divisions autonomes qu'à une fusion de tâches similaires auparavant dispersées dans les deux offices.

1424

E. 2

Tout en étant organisé en Office, est-ce que l'OFEFP fonctionne en réalité comme un groupement?

E. 3

En matière de protection de l'air, l'OFEFP a-t-il dépassé les compétences qui lui sont attribuées par la LPE? question subsidiaire: existe-t-il des contradictions: - internes à la LPE, - entre la LPE et ses ordonnances d'application, - entre les différentes ordonnances d'application, - entre la stratégie du Conseil fédéral contre la pollution atmosphérique et la LPE et ses ordonnances d'application

E. 3.1

Mise en oeuvre des mesures concernant la protection de l'air, la protection des eaux en zone rurale et l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement Les principaux

résultats de l'évaluation sont les suivants:

E. 3.1.1

Mesures concernant la protection de l'air Les experts ont constaté que la prestation de l'OFEPF (informations, conseils, recommandations) est particulièrement appréciée par les cantons, car elle constitue un support important pour l'exécution des normes fédérales. De l'avis des responsables cantonaux, l'OFEPF domine la complexité de la matière. La stratégie de lutte contre la pollution de l'air de la Confédération constitue une aide pour les cantons dans l'élaboration de leur plan de mesures. De même, l'ordonnance est un instrument de mise en oeuvre considéré comme pertinent. Toutefois, de l'avis des personnes interrogées au niveau des cantons, le caractère purement technique des mesures actuelles pour la protection de l'air commence à manifester des limites et il serait nécessaire de changer les stratégies qui iraient dans le sens d'une mise sur pied d'instruments économiques (comme par exemple: écobonus, taxes d'incitation) L'analyse juridique des textes législatifs a mis en évidence qu'il n'existe pas de contradictions entre la LPE et son ordonnance. Les quelques défauts relevés tiennent essentiellement à une définition pas suffisamment claire d'un certain nombre de points (comme par exemple la définition des nouvelles installations). Ce manque de clarté entraîne aussi quelques problèmes de coordination avec d'autres ordonnances (lutte contre le bruit et l'ordonnance EIE). Cette analyse, a également pu faire ressortir qu'avec l'OPair, les autorités compétentes ne sont pas allées au-delà des buts de la loi; elle montre ainsi que la stratégie du Conseil fédéral en matière de pollution atmosphérique correspond à la LPE. De l'avis des experts, il en va autrement en ce qui concerne les mesures de la protection de l'environnement liées au trafic. Le rapport met en évidence un certain nombre d'incohérences entre les différents responsables, incohérences qui nuisent à une politique cohérente de protection de l'environnement de la part de la Confédération. 1427

Les difficultés rencontrées par les cantons dans la mise en oeuvre des mesures pour la protection de l'air ne sont pas imputables aux prestations de l'OFEPF et à la collaboration dudit office. L'OFEPF est jugé d'une manière positive: il poursuit des buts clairs et il constitue une aide appréciable. Les difficultés de l'exécution au niveau cantonal découlent plutôt d'une part, d'un manque de coordination au niveau fédéral entre les différents offices concernés par les mesures de protection de l'environnement dans le domaine du trafic et, d'autre part, dans l'attitude du Conseil fédéral qui est jugée comme non continue et donc insécurisante. D'autres éléments constituent des sources de difficultés pour les autorités cantonales dans l'application des mesures de protection de l'air. Ces éléments sont plus spécifiquement situés au niveau cantonal comme par exemple:-différend avec des groupes d'intérêts tels que les sections du TCS, différend avec d'autres offices cantonaux (routes et police ainsi que certaines autorités communales). L'intensité de ces différends varie d'un canton à l'autre: elle a un poids plus important dans les cantons romands que ceux alémaniques.

E. 3.1.2

Protection des eaux en zone rurale Les experts émettent des critiques quant à l'efficacité des mesures actuelles pour éviter la pollution des eaux due aux activités agricoles. Tout d'abord, ils constatent que peu d'efforts sont entrepris pour avoir des données sur la qualité des eaux. Ils mentionnent, par exemple, le fait que les quatre cantons tests n'ont pas été en mesure de fournir des données sur la qualité des eaux potables à cause du fait (également confirmé par

d'autres recherches menées par les experts) que ces données sont souvent considérées comme confidentielles. De l'avis des experts, la mesure de protection des eaux en zone rurale consistant à définir les zones à protéger n'est pas pertinente pour éviter la pollution des eaux due aux nitrates et aux phosphates. Les prestations de l'OFEFP, en ce qui concerne l'information, les conseils et les recommandations sont estimées comme peu suffisantes par rapport aux tâches que la loi suggère. Cette retenue de l'OFEFP, dans son rôle de conseiller, est aussi signalée par les personnes interrogées au niveau des cantons qui considèrent les recommandations et les directives de l'office comme ayant peu d'utilités pratiques. 1428

Les cantons ont manifesté un certain malaise quant à la mise en oeuvre de cette politique qui est plutôt considérée, dans ses effets, comme un échec. Les arguments avancés par les cantons pour expliquer cette situation sont: manque de liaison entre la politique de protection des eaux et la politique agricole et langage contradictoire entre l'OFEFP et l'OFAG, et un manque de clarté dans certaines recommandations. Ces manques constituent autant de difficultés pour les cantons.

E. 3.1.3

Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement De l'avis des experts, les responsables cantonaux concernés par cette ordonnance considèrent l'OEIE comme un instrument tout à fait apte à coordonner la politique de l'environnement avec celle de l'aménagement du territoire et que par conséquent, il ne constitue pas une entrave. Par contre, cet avis n'est pas partagé par les responsables des offices à qui incombent la réalisation des infrastructures. Les EIE sont révélateur des manques de coordination entre les différentes politiques relatives au territoire, d'où l'apparition d'un certain nombre de conflits. L'analyse juridique a mis en évidence qu'entre l'ordonnance EIE et les autres textes législatifs qui lui sont liés, existent des contradictions et un manque de coordination. Cette ordonnance contient également un certain nombre de définitions pas suffisamment claires qui peuvent constituer une source de conflit dans son application. Selon les cantons interrogés, l'aide fournie par l'OFEFP en la matière est appréciable. Les seules critiques adressées à l'office concerne l'interprétation trop extensible de son rôle d'évaluateur des rapports dans le cas où il doit être consulté (art. 12, ch. 3). Les charges de l'OFEFP pour l'application de cette ordonnance, outre son rôle non négligeable du point de vue quantitatif et qualitatif en tant que consultant des cantons, se concrétise dans les évaluations des rapports EIE établis par d'autres offices concernant des projet de la Confédération. Cette évaluation est une source de conflictualité due à des intérêts opposés. Cette conflictualité dans l'application de l'ordonnance est aussi présente à l'intérieur de l'OFEFP. 1429

E. 3.2

Structure et organisation de l'OFEFP La question de la Commission de gestion posée aux experts était de savoir si l'actuelle structure de l'office est pertinente pour assurer unité et force à la politique de l'environnement. Pour répondre à cette question, les experts ont procédé à une analyse de l'organisation qui comprend deux approches: - l'une relevant de l'analyse politique publique pour les trois domaines: protection de l'air, protection des eaux en zone rurale et les études d'impact sur l'environnement. Dans cette analyse, il y a donc eu une mise en relation des prestations de l'office avec ses structures. - l'autre relevant uniquement de l'analyse de l'administration et de la structure en ce qui concerne les tâches autres que celles en relation avec les domaines cités. L'analyse a été effectuée en comparant la situation actuelle avec un certain nombre de principes d'organisation administrative.

Parmi ces principes, certains tiennent compte de la spécificité des tâches liées à la mise en oeuvre de la politique de l'environnement. Sur la base de la confrontation de ces principes à l'actuelle structure, les experts ont par la suite proposé des principes d'organisation à partir desquels l'OFEFP devrait être organisé afin de garantir des prestations efficaces. Tout d'abord, voici les principaux résultats de cette analyse d'organisation, résultats qui ont mis en évidence un certain nombre de dysfonctions ayant des conséquences sur les prestations de l'office.

E. 3.2.1

Structure et organisation pour l'application de la politique concernant la protection de l'air
Actuellement, les tâches de protection de l'air sont confiées à la division principale contre les nuisances qui est subdivisée en deux divisions, protection de l'air et lutte contre le bruit. Les résultats des questionnaires écrits et des entretiens en profondeur ont montré que: - l'accomplissement de ces tâches nécessite des contacts nombreux tant avec les autres divisions de l'office qu'avec les autres offices de l'administration. Les contacts internes ne posent pas trop de problèmes, tandis que ceux avec 1430

d'autres offices de l'administration sont plus conflictuels, en particulier avec l'Office des routes nationales, l'Office de la police et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures; - les relations avec les offices cantonaux présentent également un caractère conflictuel en ce qui concerne un certain nombre de cantons (Vaud, Valais et Genève). Comme il a été relevé dans le chapitre concernant l'évaluation des prestations en matière de protection de l'air, l'OFEFP a été jugé favorablement par les cantons. Les deux éléments suivants de son organisation influencent positivement la qualité de ses prestations: - d'une part, le fait de disposer de lignes directrices en matière de protection de l'air permet à l'office de progresser dans sa réalisation d'une manière cohérente; - d'autre part, l'organisation de la division protection de l'air en sections auxquelles correspond un groupe important de pollueurs (sections orientées vers les grands groupes d'émetteurs), permet la création d'un dialogue permanent et constructif avec les milieux touchés par les mesures et partant, une efficacité dans l'application de ces mesures. Le fonctionnement interne à la division présente toutefois des problèmes qui, selon les experts, portent un préjudice à la qualité du travail. Ces problèmes, tels que la discontinuité et le retard dans l'accomplissement des tâches, sont en grand partie imputables à l'organisation hiérarchique qui comporte trop d'échelons et qui induit donc des dysfonction dans le flux d'informations. Le manque que les experts ont constaté au niveau des prestations de la Confédération en matière de protection de l'air concernant le trafic trouve son origine structurelle dans le fait que la politique de protection relative au trafic est confiée à l'Office fédéral de la police. Cette organisation n'est pas conforme à la règle en vigueur dans l'administration selon laquelle il faut faire une distinction, dans chaque domaine, entre les aspects relevant de la fonction d'utilisation et ceux relevant de la fonction de protection.

E. 3.2.2

Structure et organisation pour l'application de la politique concernant la protection des eaux en zone rurale La faible prestation de l'OFEFP dans le domaine de la protection des eaux en zone rurale doit être ramenée à l'organisation interne mise en place pour traiter cette 1431
matière. L'analyse de l'organisation administrative a amené les experts à formuler les constatations suivantes: - les tâches sont réparties entre trois sections appartenant à trois divisions différentes de la division principale, protection des eaux et du sol. Une section de

la division hydrologie du Service hydrologique et géologique national est également concernée; - cette situation s'explique par le fait que l'organisation administrative s'est faite plutôt en se référant aux compétences et aux capacités personnelles que par rapport à des critères d'efficacité et d'efficience. Il en découle un éparpillement des forces et partant, toute une série d'obstacles structurels pour une politique efficace dans ce domaine; - l'organisation actuelle qui prévoit la subordination des services de la protection des eaux en zone rurale (et de la protection des eaux en général) à une division principale comprenant un large spectre d'activités affaiblit la mise en oeuvre de la politique pour la protection des eaux; - à ces problèmes de structure s'en ajoutent d'autres, tels que le manque de clarté dans la formulation des mandats aux différents services, ainsi qu'un manque de personnel; - les tâches du Service hydrologique et géologique national (HGN) n'ont que peu de relations avec celles de l'OFEFP. Les activités du HGN ne contribuent pas au renforcement de la politique de la protection des eaux.

E. 3.2.3

Structure et organisation pour la mise en oeuvre de l'ordonnance relative à l'EIE Les tâches confiées à l'OFEFP qui découlent de l'ordonnance sont exécutées par un service composé de deux personnes et situé à l'état-major de direction. En appui à ce service il a été créé, depuis 1989, un groupe de contact où sont représentés d'autres services spécialisés et dont les tâches principales sont: la planification de la circulation des dossiers et l'aplanissement de points conflictuels. Selon les experts, le service EIE et le groupe de contact constituent le seul organe ayant une fonction intersectorielle. Son fonctionnement se heurte toutefois à des difficultés qui tiennent d'une part à la nécessité implicite des EIE de coordonner des intérêts divergents et d'autre part, à l'organisation administrative. A un manque évident de personnel s'ajoute le fait que le service ne dispose pas d'un statut lui permettant de faire valoir ses décisions au niveau des différentes divisions et sections. Cette situation conduit à des retards dans le traitement des dossiers, surtout pour ceux qui ont trait à des 1432

projets qui nécessitent une consultation de la part de l'office. Le manque de personnel implique également des choix dans les activités qui incombent au service. Par exemple, la faible coordination entre les EIE et l'aménagement du territoire, ainsi qu'avec les plans de mesures cantonaux peut être imputée à une surcharge de travail qui empêche de s'en occuper d'une manière systématique. De l'avis des experts, ces faiblesses structurelles et organisationnelles sont autant de causes de carences dans la qualité des prestations de l'OFEFP en matière des EIE.

E. 3.2.4

Structure et organisation pour les autres tâches confiées à l'OFEFP et problèmes généraux dans l'organisation et la structure de l'office L'analyse des problèmes de structure, de direction et de personnel relevant des autres politiques dont l'OFEFP en a la charge et l'exécution a été effectuée sur la base des résultats de l'enquête par questionnaires et par interviews en profondeur. Cette analyse contient toute une série de résultats. Nous présentons ici les résultats que la Commission considère comme importants en tant qu'élément de réponse à sa problématique. Comme c'est le cas pour le HGN, la Direction fédérale des forêts est de fait un corps à part dans l'office. Des raisons historiques font que son organisation est anormale par rapport à celle qui prévaut ailleurs au niveau de l'office. Selon les experts, la principale anomalie réside dans le fait que la direction des forêts assume conjointement les fonctions de protection et d'utilisation, ce qui n'est pas le cas dans

les autres domaines de l'OFEFP. En effet, pour les autres politiques, la mission de l'office consiste essentiellement en une promotion de la protection afin que dans tous les domaines puisse être appliquée une stratégie de protection conséquente par rapport aux exigences de l'utilisation qui sont représentées par d'autres offices. Selon les experts, la cumulation des deux fonctions (protection et utilisation) au sein d'un même office crée des conflits d'intérêts qui entravent l'efficacité dans l'exécution de la législation. En ce qui concerne les services centraux et l'état-major, les experts considèrent que leur organisation ne permet pas de remplir de manière efficace les tâches qui leur sont confiées étant donné qu'ils doivent assurer des fonctions multiples et hétérogènes, fonctions qui se sont accumulées afin de palier à un certain nombre de défauts de la structure actuelle de l'OFEFP, en particulier (par exemple en ce qui

concerne l'état-major) à un manque dans l'organisation du travail horizontal et de coordination. L'actuelle direction se compose de neuf membres: le directeur, le directeur suppléant, les trois directeurs des divisions principales, le directeur de la direction des forêts, le directeur du HGN, le chef des services centraux et le chef des affaires internationales. Les résultats des questionnaires écrits et des interviews en profondeur ont montré que le fonctionnement de cette direction n'est pas apprécié par le fait qu'elle ne remplit pas de manière suffisante sa fonction de direction, mais surtout ses fonctions de coordination et de conception. En résumé, les principaux problèmes de l'organisation actuelle de l'OFEFP qui, de l'avis des experts, entravent la mise en oeuvre efficace de la politique de la protection de l'environnement: - la structure de l'office est essentiellement orientée selon le principe d'une répartition des tâches d'après les lois et les ordonnances et ne tient pas suffisamment compte des nécessités liées à la mise en oeuvre de cette législation; - la structure hiérarchique comprend trop de niveaux, et elle empêche le flux d'informations de circuler de manière correcte. Cette structure comprend également des longueurs dans le processus de décision; - la politique de protection de l'environnement requiert une collaboration horizontale et un degré de coordination qui, selon les experts, ne sont pas suffisamment atteints avec la structure actuelle. Cela tant au niveau des divisions principales qu'au niveau de la direction. La coordination, ainsi que l'échange d'informations sont réglés d'après un procédé traditionnel qui s'appuie sur une conception hiérarchique des structures, laquelle empêche un degré nécessaire de flexibilité dans l'accomplissement des tâches; - malgré la complexité des tâches, l'office ne possède pas encore un règlement d'organisation; - à l'exception des domaines protection de l'air et déchets, l'office ne dispose pas de lignes directrices qui définissent des points de repère dans l'accomplissement des tâches (principes, buts, stratégie); - malgré la clarté de l'organigramme, la répartition des compétences se révèle problématique; 1434

E. 3.2.5

Direction politique Les résultats de l'analyse du rapport entre les collaborateurs et les collaboratrices de l'office et la direction politique (chef du département et secrétaire général) ont amené les experts à soulever les questions suivantes: D'après les résultats du questionnaire et des interviews en profondeur, le climat de travail au sein de l'office est différemment apprécié. Toutefois, il se dégage l'impression qu'il existe un malaise dû à une insécurité dans l'accomplissement des tâches qui, en partie, peut être ramenée à la manière dont le chef du département fait valoir ses exigences vis-à-vis des collaborateurs et collaboratrices de l'office. La perception divergente quant à la manière d'exécuter les tâches de l'office peut être expliquée en partie, par une cause générale, c'est-à-dire valable dans

tous les services de l'administration: la potentielle conflictualité due à la confrontation de deux rationalités, celle politique et celle administrative dont découlent des points de vue différents quant à l'exécution des tâches. Toutefois, dans le cadre de l'OFEFP, d'autres éléments entrent en ligne de compte pour expliquer cette conflictualité. Selon les experts, les causes principales sont les suivantes: - la définition et la fixation des priorités en matière de politique de l'environnement de la part du chef du département (priorité aux problèmes des déchets, à la protection de l'air et aux affaires internationales) n'est pas accompagnée d'une définition des objectifs stratégiques et opérationnels à l'intention des collaborateurs et collaboratrices de l'office. C'est dans cette carence que réside la cause principale de la tension entre les collaborateurs et collaboratrices de l'office et le chef du département. En l'absence de directives politiques claires, le travail produit par l'administration peut comporter des erreurs de jugement qui doivent nécessairement être corrigées au niveau politique. De ce fait, la direction politique assume deux types de direction, celle stratégique et celle opérationnelle qui a comme conséquence une certaine insécurité dans l'accomplissement des tâches de la part des collaborateurs et des collaboratrices de l'office.

E. 3.2.6

Principales propositions de la part des experts concernant la structure et l'organisation de l'office Les experts sont de l'avis que la structure actuelle de l'office ne permet pas une mise en oeuvre efficace de la politique de la protection de l'environnement. Des chan- 1435

gements dans cette structure sont nécessaires afin que les prestations de l'office soient meilleures. En partant d'un certain nombre de principes d'organisation administrative qui tient compte de la spécificité du domaine législatif relatif à la protection de l'environnement, les experts sont arrivés aux conclusions suivantes: A. Mesures concernant les structures 1. Dans l'ensemble, il faudrait réduire la structure de l'office et lui donner une organisation de base correspondant aux exigences d'une politique écologique intégrée, avec des possibilités d'établir un réseau de connexions internes. 2. Pour établir ce réseau de connexions internes, il faut que la structure de l'office obéisse au principe d'une organisation matricielle. Cette forme d'organisation permet de relier les divisions sectorielles chargées d'un milieu particulier (eau, air, bruit, nature, paysage, sol et éventuellement forêt) avec des divisions intersectorielles (EIE, substances dangereuses, déchets, sécurité des installations, droit de l'environnement). Celles-ci traitent des affaires qui (de même que les cycles des matières) concernent plusieurs milieux écologiques et donc recoupent les travaux de plusieurs divisions sectorielles. 3. Les responsabilités spécifiques doivent être attribuées aux divisions dont l'activité est directement liée aux problèmes, selon une organisation précise des compétences. Il faut supprimer le niveau des divisions principales. Les divisions doivent être réparties dans deux groupes: un groupe formé par les divisions sectorielles (déjà existantes) et un deuxième groupe, à créer, formé des divisions, intersectorielles.

E. 4

Les divisions sectorielles doivent être subdivisées en sections, à l'instar de la Division Protection de l'air: à chaque groupe important de pollueurs correspond une section ayant le rôle d'interlocuteur.

E. 5

Les tâches de l'office doivent se limiter strictement à la protection des milieux écologiques, afin que dans tous les domaines, il puisse appliquer une stratégie conséquente aux exigences de l'utilisation de ces mêmes milieux, qui sont représentés par d'autres offices. En effet, la

cumulation de fonctions d'utilisation et de protection au sein d'un seul et même office crée actuellement des conflits d'intérêts indésirables, qui ne font qu'entraver l'exécution efficace du mandat juridique de l'office. Ce principe, dans sa version stricte, implique un transfert de 1436

certaines tâches de l'OFEFP (voir une partie des secteurs de la politique des forêts) à d'autres départements. Toutefois, il peut être appliqué également à l'intérieur de l'office à condition que dans le cas des forêts, les deux fonctions soient distinctes et confiées à des divisions différentes.

E. 5.1

Mise en oeuvre de la législation concernant la protection de l'air Cette analyse a permis de répondre aux questions posées par la CdG relatives au rôle de l'OFEFP dans la mise en oeuvre de cette politique et les difficultés que cette mise en oeuvre pose aux autorités cantonales. Les compétences attribuées à l'OFEFP par l'article 6 de la LPE sont d'une part, celles d'informer, de conseiller et d'émettre des recommandations et, d'autre part, en tant qu'organe spécialisé du DFI, de préparer des dispositions exécutives et complémentaires à la loi, notamment sur les méthodes de contrôles, de mesures et de calculs. La préoccupation de la CdG était de savoir si l'office n'avait pas dépassé les compétences d'une part, par une extension de ses prérogatives au-delà de celles conférées par la loi et, d'autre part, par une interprétation des objectifs de la LPE dépassant la volonté du législateur. Les éléments de réponses à cette préoccupation, les experts les ont fournis par l'analyse juridique des textes législatifs concernant la politique de l'environnement. Cette analyse a montré qu'il existe une concordance entre la LPE et l'OPair, ainsi que les objectifs de la stratégie de lutte contre la pollution atmosphérique. Une remarque toutefois s'impose: l'OPair et la stratégie sont les résultats d'une décision du Conseil fédéral auxquels, par la procédure de consultation, ont également été associés les autres départements et les cantons. Les experts n'ont pas pu vérifier l'implication et l'influence directe de l'office dans l'établissement de ces documents en raison d'une difficulté évidente à reconstituer le processus décisionnel. Cependant, on peut estimer que l'OFEFP, en tant qu'organe spécialisé pour l'application de la politique de l'environnement a contribué de manière prépondérante à l'élaboration de ces textes. Un autre élément de réponse aurait pu être donné par une analyse du contenu des publications de l'OFEFP concernant la protection de l'air. En raison de leur contenu technique et scientifique, les experts n'ont pas procédé à une telle analyse. Ils se limitent à constater que les spécialistes cantonaux interrogés se sont exprimés positivement sur la qualité scientifique et partant, sur la prestation de l'OFEFP dans son rôle de conseiller et de producteur de recommandations. Un autre élément de réponse est implicite dans l'analyse que les experts ont fait des réponses des cantons concernant l'aide fournie par l'office dans l'application des mesures pour la protection de l'air. Cette analyse révèle que l'office est considéré comme compétent en la matière et que cette compétence constitue une aide appréciable pour les autorités cantonales. 1442

Ces éléments amènent la Commission à conclure que l'OFEFP n'a pas dépassé les compétences qui lui sont attribuées par la LEP. Une deuxième préoccupation de la CdG concernait les difficultés éventuelles que les cantons rencontraient dans la mise en oeuvre des mesures pour la protection de l'air. Sur la base des réponses des responsables cantonaux chargés de l'application de ces mesures, les experts ont constaté que les difficultés majeures se situent dans l'application des mesures relatives au trafic à cause: - d'un manque de coordination entre les instances fédérales compétentes en la matière; - de l'insécurité

provoquée par le comportement, jugé pas suffisamment cohérent de la part du Conseil fédéral (exemple cité de cette incohérence: la décision de l'essai de vitesse 70/100 km/h, sur les routes et autoroutes). Pour la grande majorité des cantons, l'activité de l'OFEFP n'est par contre pas mise en question ou du moins elle n'est pas une source de difficulté dans la mise en oeuvre cantonale. La question relative aux difficultés que les cantons rencontrent, se base également sur l'analyse des difficultés internes à chaque canton. Dans ce contexte ont été mentionnés des problèmes qui découlent d'une collaboration conflictuelle entre les responsables de la politique de l'environnement et ceux qui sont compétents d'une politique infrastructurelle. Les oppositions formulées de la part d'un certain nombre de groupes d'intérêts (certaines sections locales du TCS, ou de la part des autorités communales). En répondant aux deux questions posées par la Commission de gestion, les experts ont fait ressortir un certain nombre de faits qui peuvent être des entraves à la politique de la protection de l'air: L'analyse juridique a montré qu'il n'existe pas de contradictions entre la LPE et l'OPair. Toutefois, elle a révélé qu'un certain nombre de concepts doivent être mieux définis pour éliminer des sources d'incertitude et partant, de conflits (exemple la définition des nouvelles installations). D'autre part, il y a également un déficit de coordination entre l'OPair et l'ordonnance contre les bruits. La stratégie pour lutter contre la pollution atmosphérique du Conseil fédéral est évaluée comme un instrument pertinent pour la mise au point des plans de mesures 1443

cantonaux. Toutefois, les cantons commencent à apercevoir les limites dans la conception purement technique de cette protection. Celle-ci, de l'avis des cantons, devrait être complétée par des mesures de nature économique (comme par exemple: écobonus, taxes d'incitation). La mise en oeuvre des mesures de protection de l'air dans le domaine du trafic dépend des décisions qui sont prises sur la base d'autres politiques. Les experts ont mis en exergue les difficultés que posent des points de vue différents, voire divergents, exprimés par d'autres offices comme par exemple l'OFP, l'OFER en matière de protection de l'environnement. Les difficultés que les autorités cantonales rencontrent dans la mise en oeuvre de la politique de protection de l'air ont leur origine tant au niveau fédéral que cantonal. Les difficultés fédérales ne découlent pas d'un manque de prestation de l'OFEFP. Elles ont leur origine dans le comportement contradictoire d'autres offices (OFP et OFER en particulier).

E. 5.2

Mise en oeuvre de la législation concernant la protection des eaux en zone rurale Les résultats des experts ont montré que les objectifs fixés dans la loi de 1971 sur la protection des eaux n'ont pas pu être poursuivis de manière efficace en ce qui concerne la protection des eaux en zone rurale, faute d'avoir prévu des mesures adéquates. Tout d'abord il faut relever que la question de la pollution des eaux souterraines et superficielles par les exploitations agricoles n'a été prise en considération que tardivement. Par conséquent, les instruments d'intervention prévus par la loi de 1971 ne pouvaient répondre que partiellement aux besoins d'intervention dans ce domaine. De l'avis des experts, également les autres bases légales pour une intervention dans ce domaine (par exemple l'annexe 4.5 de l'Osubst concernant l'utilisation des engrais) n'ont pas déployé les effets efficaces. Lors de la révision de LEaux en janvier 1991, le législateur a introduit des mesures spécifiques concernant la pollution des eaux due aux exploitations pratiquant la garde d'animaux de rente, ce qui devrait améliorer l'efficacité de la mise en oeuvre. Toutefois, la Commission est d'avis que d'autres mesures doivent être envisagées et cela sur la base des considérations

suivantes: 1444

Selon les cantons analysés par les experts, la mise en oeuvre de la protection des eaux en zone rurale est estimée plutôt comme un échec que comme une réussite. Selon les cantons, cela tient en premier lieu au fait que la Confédération (et également le Parlement) n'ont pas suffisamment mis en relation la politique de protection des eaux avec celle agricole. Cette non corrélation a fait que des mesures contradictoires ont pu être prises au niveau fédéral. Les cantons ont le sentiment qu'ils se trouvent en face de deux langages différents en la matière: d'un côté celui de l'OFEPF et de l'autre celui de l'OFAG. A cette difficulté de fond, s'en ajoutent d'autres qui tiennent à la praticabilité des différentes instructions et recommandations des autorités fédérales. De l'avis des cantons, les travaux du canton de Lucerne, considéré comme un pionnier en la matière (mais aussi d'autres cantons comme Appenzell-Rhodes extérieures) ont apporté une aide plus efficace que l'appui de la part des offices fédéraux. L'appui modeste et souvent insuffisant de la part de l'OFEPF, peut être interprété comme la résultante d'un conflit entre la politique de l'environnement et celle agricole d'une part et d'une approche tardive du problème d'autre part. La révision de la LEaux en 1991 ainsi que l'apport dû à des ordonnances entrées en vigueur après 1971 (Osubst et l'ordonnance sur les boues d'épuration) montre que des pas ont été faits vers une solution du problème dû aux exploitations agricoles. L'analyse de la mise en oeuvre de cette politique a également conclu à un manque de coordination dans la collecte et dans la publication des données relatives à la qualité des eaux (lacustre, fleuve, souterraine et eau potable). Ce manque est d'autant plus regrettable, que la nouvelle LEaux prévoit que la Confédération (art. 57) doit effectuer des relevés d'intérêt national sur, entre autre, la qualité des eaux superficielles et souterraines, l'approvisionnement en eau potable et qu'elle met les données recueillies, ainsi que leur interprétation, à la disposition des intéressés. Outre cette nécessité d'information, la Commission est d'avis que la coordination dans la collecte des données et leur publication est aussi un moyen pour un suivi des effets des mesures prises pour la protection des eaux.

E. 5.3

Exécution de l'ordonnance EIE Les études d'impact sur l'environnement, prévues par l'article 9 de la LEP, ont comme finalité d'apprécier la compatibilité des constructions ou modifications d'installations pouvant affecter sensiblement l'environnement avec les exigences de la 1445

protection de l'environnement. La EIE doit permettre de déterminer si les projets de construction répondent aux prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement ainsi qu'aux dispositions concernant la protection de la nature, du paysage, des eaux, la sauvegarde des forêts, la chasse et la pêche. Le rapport doit contenir toutes les indications, évaluées aussi bien isolément que collectivement et dans leur action conjuguée. La Commission avait demandé aux experts d'évaluer également cet instrument dans la mesure où il est susceptible d'apporter les éléments de réflexion relatifs aux efforts de coordination entre les différentes mesures pour la protection de l'environnement d'une part et, d'autre part, avec celles-ci et d'autres politiques. Le but de cette coordination est de réduire les contradictions qui peuvent intervenir si, pour un même objet, les décisions doivent être prises d'une manière fragmentée. La mise en oeuvre récente de cet instrument, ne permet évidemment pas de tirer des conclusions pertinentes quant à son efficacité et à ses effets. En tant qu'instrument de coordination, les premières expériences montrent que la EIE peut améliorer: la coordination entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement.

ronnement, la transparence des procédures d'approbation et la participation de la population concernée par un projet donné. L'étude d'impact est toutefois appréciée différemment selon les utilisateurs: les responsables chargés de l'application des études jugent cet instrument positif, car ils le considèrent comme un instrument apte pour la coordination et la mise en oeuvre de la législation pour la protection de l'environnement. Par contre, les autorités chargées des politiques infrastructurelles (routes, eaux, énergie) estiment que l'étude d'impact est un instrument qui dresse des obstacles tendant à empêcher des réalisations nécessaires. Cette tension, qui est repérable également au niveau de l'administration fédérale, peut avoir sa source dans l'instrument lui-même (contradiction interne à l'ordonnance, contradiction entre l'ordonnance et d'autres textes législatifs, imprécisions au niveau de la définition de certains termes) ou bien alors l'instrument d'étude d'impact est révélateur de la difficulté à coordonner les politiques fragmentées concernant un même objet. Cette dernière hypothèse explique très probablement les causes principales de tensions et de conflits dans la mise en oeuvre de l'étude d'impact. Toutefois, l'analyse des experts a relevé les défauts intrinsèques à l'instrument lui-même, défauts qui sont autant de sources de difficultés pour ceux qui doivent appliquer cet instrument, ainsi que pour les destinataires. Les contradictions entre l'ordonnance et la LEP, ainsi que toute une série de termes et de formulations imprécis contenus dans l'ordonnance que l'analyse juridique a fait ressortir entraînent des incertitudes dans l'interprétation des différents éléments des études, interprétations qui sont nuisibles à une unité de doctrine en matière de EIE. 1446

L'évaluation a également mis en évidence des difficultés dans le traitement des dossiers de la part de l'OFEFP. Ce traitement se heurte à toute une série d'obstacles qui constituent autant de retard dans les processus de décision. D'une part, ces obstacles sont dûs à la difficulté à trouver des solutions entre des intérêts contradictoires défendus par d'autres services, soit à l'intérieur de l'OFEFP que dans d'autres départements et, d'autre part, à une interprétation trop exhaustive du rôle de l'office dans l'évaluation des rapports pour lesquels il doit être consulté.

E. 5.4

Structures et organisation de l'OFEFP La question posée par la CdG concernant la structure de l'OFEFP était de savoir si cette structure est en mesure d'assurer les prestations qui garantissent unité et force à la politique de l'environnement. La politique de l'environnement présente des aspects qui requièrent la mise en place de structures administratives qui diffèrent de celles traditionnelles. Tout d'abord l'aspect qui concerne les implications avec d'autres politiques: la politique de l'environnement se profile de plus en plus comme une tâche intersectorielle qui englobe d'autres politiques (trafic, aménagement du territoire, agriculture, santé, économie). Deuxièmement, l'aspect qui concerne sa cohérence interne: par sa nature, le système écologique doit être appréhendé dans sa totalité. Toutes mesures qui visent un milieu peut engendrer des impacts d'ordre divers, parmi lesquels certains peuvent avoir des conséquences sur d'autres milieux. Par conséquent, le système écologique ne peut pas être "administré" de manière segmentée à partir d'un certain nombre de dispositions légales. Un troisième aspect concerne le type de législation dans lequel s'inscrit la politique de l'environnement: législation de type finalisé. Au contraire d'une législation classique, de type conditionnel, qui veut que le respect des prescriptions équivaut à la réalisation des buts visés, pour la législation finalisée, les prescriptions sont conçues comme une contribution à la réalisation des buts mais ne les épuisent pas. Dans ce cas, l'administration ne se limite pas à appliquer la législation mais elle est appelée à ajuster son

action en référence à des objectifs dynamiques. Le fait que le Conseil fédéral, parallèlement à la LEP et à l'OPair, a adopté une stratégie de lutte contre la pollution de l'air, est symptomatique de cette situation. 1447

Les structures administratives doivent s'adapter à ces trois aspects qui sont intrinsèques à la politique de l'environnement, faute de quoi l'efficacité des prestations peut en souffrir. Pour ce faire, il est nécessaire qu'elles disposent d'une capacité de coordination, d'interconnexion et de flexibilité. L'analyse des résultats de l'application des mesures de la protection de l'air et de la protection des eaux en zone rurale illustre le fait que l'actuelle conception de la mise en oeuvre de la politique de l'environnement ne prend pas suffisamment en compte les aspects que nous venons d'évoquer. Nous citons comme exemple les difficultés d'application des mesures concernant la protection de l'environnement en matière de trafic, et l'insuccès de l'application des mesures de protection des eaux en zone rurale, faute d'avoir une interaction entre la politique de l'environnement et la politique agricole. L'analyse de la structure de l'OFEP, par le biais de ses prestations fait également ressortir les problèmes qui peuvent surgir en matière d'application d'une loi qui ne tient pas compte d'un certain nombre d'éléments qui lui sont spécifiques. Sur la base de ces considérations, la CdG a examiné les résultats et les propositions des experts et est arrivée à la conclusion que la structure actuelle administrative en matière de protection de l'environnement mérite d'être réexaminée à la lumière d'un certain nombre de principes d'organisation. Un premier principe d'organisation fait référence aux fonctions de protection et d'utilisation. Le débat sur l'organisation administrative, actuelle et future, de la politique de l'environnement se construit autour de deux thèses: l'une consiste dans la proposition de délimiter et partant, de renforcer la politique de l'environnement dans sa mission de protection des milieux écologiques. L'autre thèse, au contraire, propose une intégration des fonctions de protection dans celle d'utilisation et de gestion des ressources. Les défenseurs de cette thèse estiment que cela permettrait d'intervenir directement au niveau des sources mêmes de pollution. Cette dernière option peut être envisagée comme un aboutissement de la politique de l'environnement (une "écologisation" des autres domaines politiques). La question se pose de savoir si, au stade actuel du développement de la politique de la protection de l'environnement, l'une ou l'autre de ces options est plus à même de garantir l'efficacité de la protection de l'environnement. L'article 24septies de la Constitution concernant l'environnement consacre l'aspect de protection au détriment de celui de l'utilisation et la LEP va dans ce même sens. De l'avis de la 1448

Commission, l'exécution conséquente des mandats fixés par la loi exige encore une séparation nette des deux fonctions et un renforcement de la fonction de protection. Cela signifie une meilleure définition des biens à protéger et par conséquent une définition des mesures spécifiques pour atteindre les buts en fonction d'objectifs qui prennent mieux en considération les connexions avec d'autres politiques. Cette concentration sur un mandat clair de protection est du moins nécessaire tant que l'on ne peut être sûr que les autres offices fédéraux représentant les exigences de l'utilisation soient en mesure de tenir compte des impératifs de la protection. Les résultats de l'évaluation ont du reste démontré que cela n'est pas encore le cas dans le domaine de protection où sont concernés d'autres départements, nous pensons en particulier aux domaines du trafic et de l'agriculture. Cette séparation entre les fonctions de protection et d'utilisation entraîne comme conséquence le fait que le règlement des conflits qui risquent de survenir entre les différentes branches de l'administration doit être résolu au niveau politique et non pas au niveau des unités

administratives comme c'est souvent le cas actuellement. La Commission estime que les conflits entre les intérêts divergents dont la solution comporte des décisions politiques ne doivent pas être laissées aux offices dont les compétences devraient être uniquement opérationnelles. Selon qu'on choisisse l'une ou l'autre des options, l'organisation de la politique de l'environnement dépasse le cadre d'une simple réstructuration de l'OFEFP. Une application stricte de l'option "renforcement de la fonction de protection" implique un transfert de tâches d'un département à l'autre. D'après les résultats de l'expertise, deux domaines font problème dans l'application de ce principe: celui des forêts et celui du trafic. Dans le premier cas, il s'agirait de transférer les tâches liées à l'exploitation des forêts à l'OFAG. Dans le deuxième cas, les activités de protection de l'environnement en matière de trafic (actuellement représentées par l'Office fédéral de police) doivent être intégrées dans celle de l'OFEFP. Pour ce qui est des tâches de l'OFEFP, cela aurait comme conséquence qu'elles seraient strictement limitées à la protection des milieux écologiques afin que dans tous les domaines, il soit possible d'appliquer une stratégie conséquente aux exigences de l'utilisation de ce même milieu, exigences qui sont représentées par d'autres offices. Dans le cas des forêts, on peut envisager une solution plus pragmatique mais qui déroge à l'application stricte de l'option "renforcement de la fonction de protection". Cette solution consiste en une séparation des deux fonctions en scindant l'actuelle 1449

Direction des forêts en deux divisions distinctes au sein de l'OFEFP: une Division protection des forêts et une Division utilisation des forêts. Une séparation claire entre les fonctions de protection et d'utilisation comporte également des avantages quant à une adaptation des structures administratives à révolution de la conception en matière de politique de l'environnement, soit dans le sens d'une option de renforcement de la protection ou dans celle d'une intégration de la protection dans la gestion et l'utilisation des ressources. A partir d'un noyau qui concentre ses activités sur la protection, il est possible d'envisager toute une série de combinaisons d'organisation administrative selon que l'une ou l'autre de ces options est décidée. Dans le cas de la deuxième option, il serait ainsi possible d'envisager une organisation administrative évolutive qui va d'une coopération entre offices vers la création de groupements (voir le chap. 6 du rapport des experts concernant les perspectives pour le futur développement en matière de politique de l'environnement). Un deuxième principe d'organisation qui, de l'avis de la Commission, est nécessaire pour qu'une structure soit à même de mettre en oeuvre une politique de l'environnement est celui d'organisation matricielle. Les exigences d'une politique écologique intégrée doivent pouvoir s'appuyer sur un réseau de connexions internes. Pour établir ce réseau il est nécessaire que la structure de l'office puisse relier les divisions sectorielles chargées d'un milieu écologique particulier (eau, air, bruit, etc.) avec les divisions intersectorielles qui, elles, traitent les affaires qui traversent plusieurs milieux écologiques et que, par conséquent, recoupent les travaux de plusieurs divisions sectorielles. Un exemple évident de ce type de divisions intersectorielles est représenté par l'EIE. Selon l'avis de la direction de l'office, cette connexion est actuellement assurée par une coordination interne qui est toutefois jugée insuffisante à cause du manque de personnel. Selon les experts, les défaillances en matière de coordination ne tiennent pas uniquement au manque de personnel mais encore au fait que la coordination est réglée d'après un procédé traditionnel qui s'appuie sur une conception hiérarchique du fonctionnement de l'office d'une part, et sur une division des tâches orientées d'après les textes législatifs d'autre part. La structure matricielle, par contre, crée des points de rencontre permanents qui assurent une coordination orientée vers les nécessités de la mise en oeuvre. La tâche de l'EIE peut

illustrer cela: l'étude d'impact concerne, au niveau de l'office, toutes les sections sectorielles. D'un côté, il faut qu'un service puisse avoir des compétences générales pour gérer les dossiers EIE afin de réaliser 1450

une synthèse et, de l'autre côté, il faut qu'à l'intérieur de chaque section sectorielle il y ait une unité spécialement chargée de l'étude d'impact relative à son domaine. La mise en oeuvre de la politique de l'environnement requiert également un dialogue permanent et constructif avec les milieux émetteurs. Cette orientation, vers chaque groupe de pollueurs, est également conforme au principe de causalité énoncé dans l'article 2 de la LEP. Ce principe d'organisation est déjà présent dans la division protection de l'air qui est subdivisée en sections, chacune étant responsable d'un émetteur (trafic, chauffage, industrie/artisanat). La GdG est d'avis que les autres divisions sectorielles gagneraient en efficacité dans leurs prestations si elles adoptaient une pareille structure. Une restructuration de ce type permettrait par exemple à la division protection des eaux dont les grands émetteurs sont l'industrie et l'agriculture, de s'adresser à des groupes d'émetteurs bien distincts sur la base d'une conception intégrée des objectifs et des mesures fixées dans la loi. Les résultats de l'évaluation ont fait ressortir des dysfonctions dans l'activité de l'OFEFP dues à une structure hiérarchique comprenant trop de niveaux. Ce type de structures constitue plutôt une entrave dans le processus de décision et dans le flux d'informations. Il ne se révèle pas non plus apte à une collaboration optimale entre les différentes unités administratives. Les choix des structures hiérarchiques se fondent habituellement sur le principe de l'étendue du champ de contrôle que chaque responsable doit assumer pour la réalisation des tâches. Le champ de contrôle dépend lui-même de la manière dont sont conçues la répartition des compétences décisionnelles et la répartition des tâches entre les différentes unités de l'office. La littérature en la matière a démontré qu'une structure très hiérarchisée est surtout apte pour un contrôle et une coordination efficaces dans un système où les unités administratives sont chargées d'accomplir les tâches qui ne nécessitent pas une connexion intersectorielle (dont des tâches relativement autonomes). Il a également été démontré que plus le nombre d'échelons hiérarchiques est élevé, plus le flux des informations est complexe, entraînant des distorsions et des rétentions. Une répartition des tâches selon le principe de l'organisation matricielle garantit l'intégration des différentes activités. Cette répartition des tâches doit être accompagnée d'une définition claire de répartition des compétences. Les responsabilités opérationnelles, dans ce cas, devraient être attribuées aux divisions dont l'activité est directement liée à l'accomplissement de tâches bien définies. De ce fait, la structure garantit tant la coordination que le processus de décisions opérationnelles. Il se pose dès lors la question du maintien ou non des divisions 1451

principales qui, actuellement, devraient remplir une fonction de coordination ce qui, d'après les résultats d'évaluation, n'est pas le cas, du moins dans les domaines ayant fait l'objet d'un examen empirique approfondi. Cet examen fait ressortir que cet échelon supplémentaire représente une entrave tant pour le processus de décision que pour le flux d'informations. La Commission considère que dans la mesure où les structures assurent les fonctions actuellement assumées par les divisions principales, celles-ci n'ont plus de raison d'exister. Cela conduit à une séparation claire entre les compétences stratégiques et les compétences opérationnelles. Ces dernières, comme nous l'avons déjà dit, doivent être assumées par les divisions sectorielles et intersectorielles. La compétence stratégique, par contre, revient à la direction. L'abolition des divisions principales veut dire également que la structure et la fonction de la direction ne seraient plus à considérer de la même manière qu'actuellement.

La délégation de compétences décisionnelles aux différentes divisions opérationnelles laisse la possibilité à la direction de se concentrer sur les questions stratégiques dans la conduite des divisions sectorielles d'une part, et des divisions intersectorielles d'autre part. Cette conduite stratégique devrait également permettre une planification des travaux orientée vers les objectifs à partir d'une vision globale des tâches à accomplir. Dans le processus décisionnel, la direction aurait à assumer une fonction plutôt d'arbitrage que de décisions dans le sens strict du terme. De l'avis de la direction de l'OFEFP, l'abolition des divisions principales et partant, la réduction du nombre des membres de la direction posera des problèmes en ce qui concerne la coordination au niveau opérationnel ainsi qu'une surcharge de travail pour la direction en ce qui concerne les prises de décisions. De l'avis de la Commission, cette remarque n'a de sens que si la future structure ne comporte pas de changements fondamentaux tant en ce qui concerne l'organisation de la coordination que l'organisation des compétences stratégiques et opérationnelles. Or, avec l'organisation matricielle qui prévoit la structure en deux groupes de divisions (divisions sectorielles et divisions intersectorielles) en étroite connexion, le mode d'organisation du travail va assumer des formes tout à fait autre que celles actuelles. La CdG a ensuite évalué les résultats concernant les questions particulières à l'organisation du travail et les questions liées au personnel. Les considérations des experts se basent sur des constatations qui mettent en relief des manques évidents dans la conduite de l'office. Nous nous référons ici en particulier: au fait que l'office ne dispose pas encore d'un règlement d'organisation ni de principes directeurs (à l'exception du domaine protection de l'air et déchets); à la multifonctionnalité et à 1452

l'hétérogénéité des fonctions attribuées aux services, centraux et en particulier à l'état-major; au manque de politique de promotion du personnel et à la mise en valeur des compétences techniques qui n'est pas toujours faite à bon escient. L'examen de mesures nécessaires à la correction de ces manques relève de la compétence de la direction de l'office. La Commission considère qu'elles sont nécessaires dans le mesure où ces dysfonctionnements peuvent nuire à la qualité des prestations de l'office. : Une des préoccupations de la Commission est celle de savoir si la restructuration qui est intervenue à la suite de l'examen McKinsey et qui a abouti à la création de l'OFEFP n'a de fait donné comme résultat qu'un regroupement de divisions autonomes plutôt qu'une fusion des tâches dispersées auparavant dans des offices séparés. Les experts concluent que le mode de fonctionnement actuel correspond davantage à un regroupement qu'à un office. L'office comprend, à côté des trois divisions principales centrales (protection de la nature et du paysage, protection des eaux et du sol, protection contre les nuisances) deux unités qui de fait et juridiquement sont autonomes: la Direction des forêts et le Service hydrologique et géologique. Le positionnement de la Direction des forêts dans les activités de l'office a déjà été soulevé dans le cadre de la discussion concernant le principe de la séparation des fonctions d'utilité et de protection. En ce qui concerne le HGN, il apparaît comme évident que son intégration à l'OFEFP ne participe pas à la mission de celui-ci. Ce problème a déjà été soulevé par un des rapports McKinsey et il est actuellement étudié par un groupe de travail du DFI dans le cadre du programme EFFI-QM, "Intégration du réseau des mesures de l'environnement". Il serait souhaitable que le HGN soit intégré, avec d'autres instituts de mesures (ISA, Institut pour l'étude de la neige et des avalanches de Davos), dans un Office pour l'observation permanente de l'environnement. La Commission a également pris connaissance des problèmes qui existent dans le rapport entre la direction politique du département et les collaborateurs et collaboratrices de l'office. La solution de ces

problèmes, dans la mesure où ils peuvent nuire à l'efficacité du travail relève des compétences du chef du département. Toutefois, les résultats de l'évaluation montrent que la solution est à rechercher dans la façon dont la fixation des priorités de la part du chef du département en matière de politique de l'environnement est répercutée au niveau des unités opérationnelles. Si, en effet, les priorités ne sont pas accompagnées d'une définition des objectifs stratégiques et opérationnels visibles et compréhensibles pour tout le monde, il se crée des zones d'incertitude qui nuisent à 95 ' Feuille fédérale. 144' année. Vol. III 1453

l'unité de doctrine dans le travail. Ces zones d'incertitude entraînent également une insécurité quant aux missions de l'office et partant, des conflits internes à l'office. La Commission est d'avis que les problèmes qui existent dans les rapports entre la direction politique et les collaborateurs et collaboratrices de l'office peuvent également être ramenés à des questions institutionnelles. Les actuelles institutions ne suffisent probablement pas à régler de manière optimale les difficultés, tant au niveau politique qu'administratif, dans la mise en oeuvre de la politique de l'environnement. Les aspects intrinsèques à une telle politique, que nous avons évoqués au début de ce chapitre, ainsi que son degré fort élevé de complexité et de nouveauté, requièrent vraisemblablement la mise en place de nouvelles institutions. Nous pensons en particulier à la création d'une Commission fédérale extra-parlementaire de la protection de l'environnement qui réunit, de manière paritaire, des représentants de l'administration, des organisations et organismes concernés par cette législation, ainsi que des scientifiques.

E. 6

Recommandations Les recommandations de la Commission de gestion se basent sur les constatations suivantes: La structure actuelle de l'OFEFP n'est pas pertinente pour assumer de manière optimale l'efficacité de la mise en oeuvre de la politique de l'environnement. Les domaines choisis par la CdG pour évaluer les prestations de l'office ont montré qu'il y a une relation de cause à effet entre la manière dont l'office est structuré et organisé et la qualité de son action. La structure actuelle, tout en ayant fait ses preuves dans un certain nombre de domaines (par exemple la protection de l'air) n'est pas à même de garantir unité et force optimales à la politique de l'environnement. Cette constatation se base sur le fait que la mise en oeuvre doit prendre en considération un certain nombre d'aspects intrinsèques à la politique de l'environnement, aspects qui doivent avoir une répercussion sur les structures et les processus administratifs. Pour atteindre l'objectif de gestion qualitative, il est nécessaire d'avoir une approche globale. L'administration, chargée de mettre en oeuvre les politiques, doit orienter ses actions conformément aux objectifs qui lui sont assignés en mobilisant les moyens dont elle dispose pour assurer la réalisation, c'est-à-dire dans un souci d'efficacité. 1454

A côté de la recherche de rentabilité dans l'allocation des ressources (financières, matérielles et humaines) et de rationalisation des méthodes de travail (informatique, bureautique), l'efficacité requiert également la création de structures les plus pertinentes pour faire face à la spécificité des objectifs d'une politique donnée. La seule recherche d'une adéquation des moyens aux tâches ne suffit pas pour atteindre une gestion qualitative. Sur la base de ces considérations, la Commission est arrivée à la conclusion que les propositions des experts relatives à la structure d'un office chargé de la protection de l'environnement apportent des solutions pertinentes à toute cette problématique. Les recommandations suivantes indiquent les mesures que la Commission juge appropriées pour une amélioration de la qualité des prestations de la Confédération en matière de politique de l'environnement:

E. 6.1

En déterminant l'organisation administrative relative à la politique de l'environnement dans sa globalité, il convient d'appliquer le principe qui veut que les tâches de protection des milieux écologiques soient séparées de celles liées aux exigences de l'utilisation de ce même milieu. Une application cohérente de ce principe conduit à:

E. 6.1.1

La création d'un organe interdépartemental telle qu'une Délégation du Conseil fédéral en matière de l'environnement auquel incombe la tâche d'apporter des solutions aux conflits qui peuvent surgir entre les exigences de protection et d'utilisation, conflits qui requièrent des décisions politiques.

E. 6.1.2

Une nouvelle réorganisation des tâches de protection de l'environnement en matière de trafic. Le Conseil fédéral est invité à examiner le transfert de ces tâches de protection, actuellement confiées à l'Office fédéral de police, à une section de la division protection de l'air de l'OFEFP. 1455

E. 6.1.3

Une séparation, au sein de l'OFEFP, des fonctions de protection et d'utilisation en ce qui concerne le domaine des forêts par la création de deux Divisions distinctes: Une Division protection des forêts et un Division utilisation des forêts.

E. 6.2

Pour ce qui à trait à l'office chargé d'assurer la protection de l'environnement, la présente évaluation a relevé que l'amélioration de la qualité de ses prestations dépend de la structure envisagée pour accomplir la tâche législative. Il conviendra à cet effet d'étudier la possibilité de restructurer l'actuel mode d'organisation selon les principes suivants:

E. 6.2.1

Les exigences d'une politique écologique intégrée requiert des connexions internes qui doivent être pensées d'après le principe d'organisation matricielle; cette forme d'organisation conduit à la création de divisions intersectorielles (par exemple EIE, substances dangereuses, déchets, sécurité des installations, droit de l'environnement) chargées de traiter des affaires qui concernent plusieurs milieux écologiques et donc recoupent les travaux des divisions sectorielles chargées d'un milieu particulier (eau, air, bruit, nature, paysage, sol).

E. 6.2.2

L'amélioration des effets de la politique de l'environnement implique une concentration des efforts d'après les grands groupes émetteurs de polluants. Il convient donc de structurer toutes divisions sectorielles, à l'instar de l'actuelle Division de la protection de l'environnement, de façon qu'à chaque groupe de pollueurs corresponde une section (structure orientée vers les émetteurs).

E. 6.2.3

L'efficacité de la mise en oeuvre de la politique de l'environnement dépend d'une définition claire entre les compétences stratégiques et opérationnelles. Dans ce but, la CdG recommande : - d'attribuer les compétences en matière de décisions opérationnelles aux

divisions sectorielles et intersectorielles; - de supprimer l'échelon hiérarchique constitué actuellement par les divisions principales; - de confier les compétences stratégiques à la direction dont le nombre de membres doit être réduit à trois: le directeur doit être accompagné de deux vice- 1456

directeurs dont la tâche principale est la direction stratégique de chaque groupe de division (groupe de divisions sectorielles et groupe de divisions intersectorielles }.

E. 6.2.4

Dans le but d'améliorer le processus de décision en matière de politique de l'environnement, la Commission recommande de créer une Commission fédérale extra-parlementaire de protection de l'environnement composée, de manière paritaire, par des représentants de l'administration, des organisations et organismes concernés, ainsi que par des scientifiques.

E. 6.3

Dans ses fonctions spécifiques, le HGN n'apporte pas une contribution directe à la protection de l'environnement. Les résultats de l'évaluation ont montré qu'une nécessité de coordination entre le HGN et les autres secteurs de l'OFEFP sont faibles. La Commission recommande au Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure les fonctions du HGN doivent être associées à d'autres instituts de mesures (ISA, Institut pour l'étude de la neige et des avalanches de Davos) dans le but de mettre sur pied un Office chargé de l'observation permanente de l'environnement. Pour cela, le Conseil fédéral doit également prendre en considération l'évolution qui s'est faite dans ce domaine au niveau européen. Nous pensons en particulier aux discussions qui sont menées actuellement au niveau de la CEE pour la création d'une agence pour l'observation de l'environnement.

E. 6.4

La Commission de gestion recommande au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour la restructuration de l'OFEFP en tenant compte du fait que cette nouvelle structure puisse être à même de s'adapter à l'évolution de la politique de l'environnement. Le Conseil fédéral est prié de renseigner la Commission sur sa façon d'envisager la mise en oeuvre future de la politique de l'environnement sur la base des choix qui font référence aux différentes options relatives au rapport entre la fonction de protection et la fonction d'utilisation. Nous nous référons ici aux scénarios développés par les experts (voir chap. 6 du Rapport des experts).

E. 6.5

L'analyse juridique des textes légaux composant la protection de l'environnement a mis en évidence un certain nombre de contradictions et d'imprécisions tant en ce qui concerne l'OPair que l'ordonnance EIE. La Commission recommande au Conseil 1457

fédéral de prendre en considération ces résultats dans le cadre de la révision des actes législatifs y relatifs. La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de lui faire connaître jusqu'à fin 1992 la suite qu'il entend donner à ce rapport. La Commission se renseignera au courant de l'année 1993 sur les effets des mesures prises. Pour la version de la section Le président: Brügger La secrétaire suppléante: Bardin Arigoni Pour la version de la Commission: Le président: Seiler Rolf Remarque: Le rapport de l'évaluation de l'OFEFP du professeur Knoepfel, IDHEAP, Lausanne, peut être obtenu auprès de l'OCFIM, 3000 Berne. Abréviations EIE Etude de l'impact sur l'environnement HGN Service hydrologique et géologique national IDHEAP Institut de Hautes Etudes en Administration Publique Leaux

Loi sur la protection des eaux LPE Loi sur la protection de l'environnement OEIE
Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement OFAEE Office fédéral des
affaires économiques extérieures OFAG Office fédéral de l'agriculture OFP Office fédéral
de la police OFR Office fédéral des routes OFT Office fédéral des transports OPair
Ordonnance sur la protection de l'air OSubst Ordonnance sur les substances dangereuses
pour l'environnement 35317 1458

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses,
Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali
digitali Rapport de la Commission de gestion du Conseil national au Conseil fédéral
concernant l'évaluation de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
(OFEFP) du 18 mai 1992 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1992
Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 29 Cahier Numero Geschäftsnummer ---
Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 28.07.1992 Date Data Seite 1422-1458 Page
Pagina Ref. No

E. 10

107 048 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le
document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato
digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.