

Audit transversal de la gestion des substances problématiques par la Confédération

Office fédéral de l'environnement, Office fédéral de la santé publique, Office fédéral de l'agriculture et Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

L'essentiel en bref

Dans le présent audit, les substances problématiques sont définies comme nocives, c'est-à-dire généralement cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction qui s'accumulent dans l'environnement et dans les organismes. Il n'existe pas de vue d'ensemble permettant de savoir où se trouvent quelles substances problématiques et dans quelle concentration.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la gestion des substances problématiques par la Confédération. Les résultats de l'audit se fondent sur des études de cas réalisées par le CDF pour les substances suivantes : amiante, polychlorobiphényles (PCB), dioxines, composés alkylés perfluorés et polyfluorés (de l'anglais *per- and polyfluoroalkyl substances*, PFAS), mercure et radium. Ces substances présentent certaines des propriétés susmentionnées ainsi que différents états au cours du cycle de vie des produits.

Bien que les compétences soient définies et pertinentes, il manque des bases pour déterminer de manière exhaustive la présence des substances problématiques dans l'environnement et chez l'être humain. Ainsi, la Confédération n'est pas en mesure de mettre en œuvre comme il convient le principe de précaution énoncé dans la Constitution.

La Confédération prend des mesures axées sur les risques et spécifiques aux substances. Ces mesures sont financées selon le principe du pollueur-payeur, qui est appliqué de différentes manières. Les études de cas réalisées montrent que, par exemple, ce sont la collectivité et les propriétaires qui financent l'assainissement des sites contaminés. Les fabricants et les importateurs contribuent marginalement aux frais de réparation des dommages causés. L'application du principe du pollueur-payeur devrait donc être renforcée.

Les enseignements pour l'avenir devraient être institutionnalisés

Les responsabilités de la Confédération en matière de gestion des substances problématiques sont déterminées par les objectifs de protection inscrits dans la Constitution.

La protection de l'environnement et de la santé contre la pollution environnementale (protection indirecte de la santé) incombe à l'Office fédéral de l'environnement, la protection de la santé à l'Office fédéral de la santé publique ainsi qu'à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, la protection des cultures agricoles à l'Office fédéral de l'agriculture et la protection des travailleurs au Secrétariat d'État à l'économie.

Les unités administratives concernées se coordonnent au sein de l'organisation interdépartementale chargée de l'exécution de la législation sur les produits chimiques. Le processus permettant de tirer des enseignements pour l'avenir sur la base des mesures prises antérieurement en rapport avec les substances problématiques n'est pas assez institutionnalisé.

Les quantités de substances problématiques doivent être recensées systématiquement

En raison de la diffusion des substances problématiques dans tous les milieux environnementaux (sol, eau et air) et de leur accumulation dans les organismes vivants, le risque économique est élevé et devrait être déterminé systématiquement. Or aucune base n'existe actuellement : il faut un système de surveillance pour observer les substances problématiques dans tous les milieux environnementaux et chez l'être humain de manière représentative.

Les unités administratives chargées de l'exécution de la législation suisse sur les produits chimiques disposent d'un processus défini pour la notification des nouvelles substances. En revanche, il n'existe pas de processus systématique de résolution des problèmes pour régler la présence indésirable de substances problématiques dans l'environnement et chez l'être humain.

Pour surveiller systématiquement leur présence, un système de monitoring est nécessaire. Il convient donc de mettre en place un minimum de structures d'observation afin de détecter les concentrations préoccupantes à un stade précoce.

Les échanges internationaux au sein de comités spécialisés jouent aussi un rôle important dans la prise de mesures.

L'organe commun de réception des notifications des produits chimiques de l'administration fédérale gère un « registre des produits chimiques » dans lequel sont répertoriées quelque 234 000 substances et préparations mises sur le marché. Les préparations se basent quant à elles sur environ 31 000 substances. Les substances enregistrées auprès de l'Agence européenne des produits chimiques peuvent être mises directement sur le marché en Suisse, sans déclaration, selon le principe d'autocontrôle. Lorsqu'une substance est notifiée en Suisse, les unités administratives impliquées dans l'organe commun de notification procèdent à une analyse des risques. La découverte de propriétés problématiques d'une substance après sa notification ou sa mise sur le marché n'entraîne pas un dépistage systématique des substances sur le marché ayant le même profil écotoxicologique (c'est-à-dire ayant les mêmes effets sur le milieu vivant).

Il n'existe pas de système d'incitation pour l'approche « Safe-by-Design »

La Confédération dispose d'une stratégie en matière de sécurité des produits chimiques qui fixe l'objectif de la *chimie durable* et la mesure de *promotion de la chimie durable*. Il existe des initiatives, mais pas de système d'incitation global pour promouvoir l'approche « Safe-by-Design » – la substance ne présente pas de propriétés problématiques – pour les nouvelles substances chimiques. Au regard du principe de précaution, une telle approche serait pourtant le meilleur moyen pour éviter de nouveaux produits chimiques aux propriétés problématiques. La Confédération devrait prendre des mesures pour développer et introduire des substances selon l'approche « Safe-by-Design ».

Les coûts d'assainissement sont généralement à la charge des propriétaires actuels, qui ne sont pas nécessairement à l'origine de la pollution

Les mesures d'assainissement des sites contaminés par des substances problématiques sont généralement financées par les propriétaires actuels, indépendamment du fait qu'ils soient responsables de l'utilisation de ces substances ou non.

Si le bien est régi par l'Ordonnance sur les sites contaminés, la Confédération peut participer aux frais d'assainissement à hauteur de 40 %, les cantons y participent également.

Lorsqu'il s'agit de déterminer l'origine des substances problématiques afin d'identifier le responsable de la pollution, les autorités d'exécution se heurtent à des limites, qui sont dues, par exemple, au long laps de temps entre l'utilisation et la détection des propriétés problématiques. Pour des raisons pratiques, le principe de la prise en charge collective est appliqué.

Les fabricants et les importateurs ne sont pas tenus responsables tant qu'ils n'enfreignent pas leur devoir de diligence et les éventuelles obligations qui découlent de la notification de la substance. Le principe du pollueur-payeur devrait aussi s'appliquer aux fabricants et aux importateurs dès que les propriétés problématiques d'une substance ou d'un groupe de substances sont connues.

Réduire le temps de réaction face aux substances problématiques grâce aux bonnes pratiques

Sur la base des études de cas réalisées, le CDF a identifié de bonnes pratiques qui permettraient aux organes compétents de standardiser la gestion des substances problématiques. Ainsi, ils pourraient réduire leurs temps de réaction et encourager le recensement exhaustif des substances problématiques.

Texte original en allemand