

Rapport explicatif concernant la révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)»

Aperçu

La modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) proposée par le Conseil fédéral comme contre-projet indirect à l'initiative populaire « Economie verte » a pour objectif de développer et moderniser la politique environnementale. Les adaptations de la LPE doivent ainsi créer de nouvelles bases juridiques favorables à une utilisation plus efficace des ressources naturelles afin de réduire de manière déterminante, et ce durablement, les atteintes à l'environnement et de renforcer les performances et la sécurité d'approvisionnement de l'économie suisse.

Contexte

Le 6 septembre 2012, un comité d'initiative a remis dans les délais l'initiative populaire fédérale « Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficace des ressources (économie verte) » à la Chancellerie fédérale.

Le Conseil fédéral a décidé, le 27 février 2013, de rejeter l'initiative et de préparer un contre-projet indirect consistant en une révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Le Conseil fédéral a par ailleurs adopté le 8 mars 2013 le plan d'action Economie verte.

Contenu du projet

Les adaptations de la LPE proposées ici créent de nouvelles bases juridiques favorables à une utilisation plus efficace des ressources naturelles dans le but de réduire les atteintes à l'environnement, en tenant compte également de celles causées à l'étranger par la consommation suisse, et de consolider les performances et la sécurité d'approvisionnement de l'économie suisse.

Le projet vise à introduire dans la législation sur la protection de l'environnement des conditions-cadre appropriées pour rendre la consommation plus écologique, fermer les cycles des matières et rendre disponibles les informations relatives à une utilisation efficace des ressources. L'effet de ces mesures sera renforcé par l'encouragement de la prise d'initiatives volontaires, en étroite collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile.

Les adaptations de la LPE portent sur les quatre domaines suivants:

Objectif et compte rendu: l'objectif général est d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources dans la production et la consommation afin de réduire de manière déterminante les atteintes à l'environnement. Les atteintes à l'environnement causées à l'étranger par la consommation suisse seront également prises en compte. Des rapports présentés régulièrement feront état des progrès réalisés en matière d'utilisation efficace des ressources et d'atteintes à l'environnement et proposeront, le cas échéant, des mesures supplémentaires.

Déchets et matières premières: la politique des déchets et des matières premières de la Suisse présente d'importants potentiels d'amélioration. Le projet consiste donc à compléter et à préciser les bases légales dans le but de fermer les cycles de matières encore ouverts à ce jour, d'accroître l'utilisation de matières premières recyclées et de réduire les besoins en matières premières et la production de déchets. Dans le domaine des installations d'élimination des déchets, des réglementations sur l'état de la technique doivent être promulguées afin d'améliorer l'efficacité des matières premières et l'efficacité énergétique. La Confédération doit par ailleurs acquérir la compétence d'imposer si nécessaire au commerce de détail une obligation de reprise de certains emballages dans le but d'améliorer la valorisation de ces derniers.

Consommation et production:

Les impacts environnementaux des produits doivent être réduits sur tout leur cycle de vie. Le principal instrument envisagé est celui d'accords librement consentis conclus entre les acteurs économiques et la Confédération. Si ceux-ci ne produisent pas l'effet escompté, le Conseil fédéral doit néanmoins avoir la compétence d'introduire des règles relatives à l'information et à la présentation de rapports sur des produits contribuant de manière significative à la surexploitation ou à la mise en danger des ressources naturelles. Un cadre général réglementant les conditions de mise sur le marché de produits problématiques sur le plan écologique créerait par ailleurs un fondement juridique pour l'introduction d'une réglementation similaire à l'interdiction de mise sur le marché de bois récolté illégalement, adoptée par l'UE.

Instruments transversaux: le développement constant de l'économie verte passe impérativement par la concrétisation et la mise en œuvre de mesures librement consenties, en étroite collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile. C'est pourquoi la base légale permettant de mettre en place une plate-forme sur l'économie verte doit être créée lors de la présente révision de la LPE. Compte tenu de la pression exercée mondialement sur les ressources naturelles, l'engagement international de la Suisse en faveur de d'une utilisation plus efficace des ressources doit par ailleurs être accru, principalement à travers une collaboration plus étroite avec les organisations et institutions internationales et des contributions financières.

Conséquences

Les mesures introduites par la modification de la LPE représentent une étape majeure dans l'utilisation plus efficace des ressources et donc dans la réduction des atteintes à l'environnement. Leur mise en œuvre permettrait d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources sur l'ensemble de la chaîne de création de valeur. Cela contribuerait à réduire les coûts et à ouvrir des perspectives nouvelles sur des marchés d'avenir importants (p. ex. celui des technologies économes en ressources). Les performances économiques et le rayonnement de la Suisse en seraient renforcés.

Les nouvelles mesures tiennent compte des principes de subsidiarité, de proportionnalité et de faisabilité économique. Elles respectent en outre les engagements internationaux de la Suisse et sont en particulier compatibles avec les conventions multilatérales sur l'environnement et les dispositions du droit commercial national et international.

Table des matières

Aperçu	2
1 Nécessité d’agir pour l’avènement d’une économie verte	9
1.1 Contexte	9
1.1.1 Surexploitation des ressources naturelles	9
1.1.2 Economie verte	9
1.1.3 Pression exercée sur les ressources naturelles à l’échelle planétaire	10
1.1.4 Efforts déployés à l’échelle internationale	11
1.1.5 L’utilisation des ressources naturelles en Suisse	14
1.1.6 Renforcement de l’économie	16
1.2 Initiative populaire « Economie verte »	18
1.2.1 Aboutissement	18
1.2.2 Buts et contenu de l’initiative populaire fédérale	18
1.2.3 Appréciation de l’initiative populaire	18
1.2.4 Position du Conseil fédéral	19
1.3 L’économie verte en Suisse	20
1.3.1 Le concept de mise en œuvre de l’économie verte	20
1.3.2 Politiques sectorielles contribuant à la transition vers une économie verte	20
1.3.3 Plan d’action Economie verte	22
2 Réglementation proposée	22
2.1 Finalité et points clés du projet de révision de la LPE	22
2.2 Mesures	24
2.2.1 Objectif et compte rendu	24
2.2.2 Déchets et matières premières	25
2.2.3 Consommation et production	31
2.2.4 Instruments transversaux	36
2.3 Contribution des mesures à l’efficacité des ressources dans l’économie	38
2.4 Droit comparé et rapport avec le droit européen	40
2.5 Exécution	43
3 Commentaire des articles	45
4 Conséquences pour l’économie	57
4.1 Conséquences pour l’économie dans son ensemble et pour la société	57
4.2 Conséquences pour certains secteurs d’activité	57
4.3 Conséquences pour les ménages	61
4.4 Conséquences pour les pouvoirs publics	61
4.4.1 Conséquences pour les finances de la Confédération	61
4.4.2 Conséquences pour le personnel de la Confédération	63
4.4.3 Conséquences pour les cantons et les communes	63
5 Lien avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	63
5.1 Lien avec le programme de la législature	63

5.2 Lien avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	64
6 Aspects juridiques	64
6.1 Constitutionnalité	64
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	65
6.3 Forme de l'acte à adopter	67
6.4 Délégation de compétences législatives	67
6.5 Protection des données	67

Liste des abréviations

ACV	Analyse du cycle de vie
AEE	Agence européenne pour l'environnement
ALE	Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre-échange), RS 0.632.401
BMU	Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité atomique
CE	Commission européenne
CEATE-N	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101
EEE	Espace économique européen
GATT	Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce, RS 0.632.21
LETC	loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce, RS 946.51
LIC	loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs, RS 944.0
LPCo	loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les produits de construction, RS 933.0
LParl	loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, RS 171.10
LPD	loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données, RS 235.1
LPE	loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, RS 814.01
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20
ONU	Organisation des Nations Unies
OTD	ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets, RS 814.600
PE	polyéthylène
PES	Parti écologiste suisse – « Les Verts »
PET	polyéthylène téréphtalate

PME	Petites et moyennes entreprises
PNR 69	Programme national de recherche « Alimentation saine et production alimentaire durable »
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
ProgRess	programme allemand visant à améliorer l'efficacité de
RBUE	Règlement sur le bois de l'UE
TBT	Accord du 12 avril 1979 relatif aux obstacles techniques au commerce, RS 0.632.231.41
TEA	taxe d'élimination anticipée
UE	Union européenne
UIOM	usine d'incinération des ordures ménagères l'utilisation des ressources
WBCSD	Conseil économique mondial pour le développement durable

Rapport explicatif

1 Nécessité d'agir pour l'avènement d'une économie verte

1.1 Contexte

1.1.1 Surexploitation des ressources naturelles

Les ressources naturelles sont un fondement du bien-être de notre société. Si des biens essentiels comme l'eau, le sol, un air non pollué, les sources d'énergie ou les métaux venaient à ne plus être disponibles en quantité ou en qualité suffisantes, notre système économique et la qualité de vie de la population seraient compromis.

Or en maints endroits, l'exploitation de certaines ressources naturelles dépasse de loin leurs capacités de régénération, ce qui conduit à des phénomènes tels que le changement climatique, la perte de biodiversité ou la raréfaction des terres disponibles.

Les modes de vie adoptés aujourd'hui dans nos pays industrialisés, qui entraînent la surexploitation des ressources, ne sont pas durables. Et il est probable que la pression exercée sur les ressources continuera de s'accroître du fait de la croissance économique et démographique. A l'échelon des pays comme au niveau international, l'on se rend compte graduellement de l'importance primordiale d'une utilisation plus efficace et plus respectueuse des ressources naturelles.

1.1.2 Economie verte

La transition vers une économie verte constituera l'œuvre d'une génération, qui marquera la Suisse tout comme la communauté internationale au cours des prochaines décennies. Or relever ce défi, c'est également agir dans l'intérêt de l'économie suisse en lui permettant de préserver durablement sa capacité économique.

En Suisse, la notion d'économie verte recouvre un mode de production et de consommation respectueux des ressources, c'est-à-dire un mode de gestion qui tient compte du caractère limité des ressources et de la capacité de régénération des ressources renouvelables, qui vise à améliorer l'efficacité des ressources et qui contribue de ce fait à renforcer les performances globales de l'économie et, partant, le bien-être en général. Par « économie », il faut entendre les entreprises, mais aussi les ménages et les pouvoirs publics. Dans cette acception, l'économie englobe la production, la consommation et le commerce.

La notion d'économie verte ne saurait remplacer celle de développement durable. Lors du sommet Rio+20 de 2012, l'économie verte a été reconnue comme un instrument important pour la mise en place du développement durable. En ce sens, elle contribue sensiblement à ce dernier.

1.1.3 Pression exercée sur les ressources naturelles à l'échelle planétaire

Les dernières décennies se sont caractérisées par une forte croissance économique mondiale. Les performances de l'économie mondiale ont pratiquement doublé depuis 1990 alors que, dans le même laps de temps, les émissions de CO₂ et la consommation de matières premières à l'échelle de la planète ont augmenté de quelque 40 %. Selon les perspectives publiées par l'OCDE¹ et la Banque mondiale², le volume de l'économie mondiale pourrait être multiplié par quatre environ d'ici à 2050, ce qui accroîtrait également l'utilisation des ressources naturelles.

La croissance démographique est un autre moteur important de l'augmentation constante de l'utilisation des ressources: entre 1990 et 2010, la population mondiale a augmenté de 30 %. De sept milliards aujourd'hui, elle devrait passer à plus de neuf milliards d'ici à 2050.

La croissance économique et la croissance démographique exercent une pression toujours plus forte sur les ressources naturelles. La consommation de ces dernières dépasse déjà largement, par endroits, les charges maximales admissibles et la capacité de régénération naturelle de la Terre.³ Le PNUE⁴ pronostique quant à lui un triplement de la consommation mondiale de ressources d'ici à 2050 si les pays industrialisés ne changent rien à leurs habitudes et que la consommation par habitant continue d'augmenter dans les pays en développement. L'OCDE⁵ estime pour sa part qu'en l'absence de nouvelles mesures, des changements climatiques déstabilisants, un appauvrissement considérable de la biodiversité, des pénuries d'eau et de graves problèmes sanitaires sont inévitables.

Selon les calculs du Conseil mondial des entreprises pour le développement durable⁶, il faudrait donc accroître de quatre à dix fois l'efficacité de l'utilisation des ressources mondiales d'ici 2050 pour éviter des conséquences graves à long terme.

Ce contexte inquiétant et les immenses défis auxquels se trouve confrontée la communauté mondiale ont motivé les diverses initiatives et stratégies pour une économie verte qui ont vu le jour ces dernières années au niveau international.

¹ OCDE (2012): Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050: les conséquences de l'inaction, Editions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/env_outlook-2012-fr

² Banque mondiale (2012): World Bank Data, données de 1990 à 2010, <http://databank.worldbank.org> (date de consultation: 14.06.2012)

³ Rockström J. et al. (2009): Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society 14(2): 32

⁴ PNUE (2011a): Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, <http://www.unep.org/resourcepanel/Publications/Decoupling/tabid/56048/Default.aspx/>

⁵ OCDE (2012): Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050: les conséquences de l'inaction, Editions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/env_outlook-2012-fr

⁶ WBCSD World Business Council for Sustainable Development (2010): Vision 2050, The new agenda for business, <http://www.wbcsd.org/web/vision2050.htm>

1.1.4

Efforts déployés à l'échelle internationale

Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources

L'Union européenne (UE) concrétise les stratégies de protection des ressources naturelles et définit des mesures de renforcement de l'économie dans la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ». ⁷ A l'horizon 2050, elle développe la vision d'une économie respectueuses des ressources et des limites de notre planète, avec pour corollaires la gestion durable des ressources naturelles (matières premières, énergies, eau, air, sol, terres), la réalisation des objectifs climatiques et la sauvegarde de la biodiversité. La feuille de route s'inscrit dans l'initiative phare « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources »⁸, dont le but est d'assurer que les stratégies en matière d'environnement, d'énergie et de climat, de recherche et d'innovation ainsi que de transports et d'agriculture aboutissent effectivement à une gestion plus respectueuse des ressources. Cette initiative phare fait elle-même partie de la stratégie de croissance « Europe 2020 »⁹, qui s'articule sur dix ans.

La feuille de route de l'UE pose un certain nombre de jalons jusqu'en 2020 et décrit les actions nécessaires pour réaliser les objectifs correspondants. Sur nombre de points essentiels, les objectifs de l'UE et ceux de la Suisse coïncident, notamment:

- mettre en place des signaux de prix appropriés et des informations environnementales claires pour les produits et les services;
- définir une méthode commune permettant aux Etats et aux acteurs économiques de mesurer et de comparer les incidences environnementales des produits et des services tout au long de leur cycle de vie;
- définir des normes de performance environnementale minimales qui entraînent la disparition des produits les plus gourmands en ressources;
- utiliser les déchets comme une ressource (recyclage et réutilisation).

Fin 2012, la Commission européenne a présenté au Parlement européen une proposition pour un programme d'action général en faveur de l'environnement, intitulée « Bien vivre, dans les limites de notre planète »¹⁰. Ce programme fournit un cadre d'ensemble pour la politique de l'environnement à l'horizon 2020, en définissant neuf objectifs prioritaires à atteindre par l'UE et ses Etats membres. Le deuxième de ces objectifs est de « faire de l'Union une économie efficace dans l'utilisation des

⁷ Communication de la Commission européenne du 20 septembre 2011: Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, COM/2011 571 final

⁸ Communication de la Commission européenne du 26 janvier 2011: Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020, COM(2011)21 final

⁹ Communication de la Commission européenne du 3 mars 2010: Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020 final

¹⁰ CE (2012) COM(2012) 710 final:

http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/fr.pdf

ressources, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone ». Pour y parvenir, le programme devra garantir que, d'ici à 2020:

- l'UE ait respecté ses objectifs pour 2020 en matière de climat et d'énergie;
- les incidences globales sur l'environnement de l'industrie européenne dans l'ensemble des grands secteurs industriels soient réduites de façon significative, et l'efficacité dans l'utilisation des ressources soit renforcée;
- l'impact global sur l'environnement de la production et de la consommation soit réduit, notamment dans les secteurs de l'alimentation, du logement et de la mobilité;
- les déchets soient gérés de manière sûre en tant que ressource, les déchets produits par habitant soient, dans l'absolu, en diminution, la valorisation énergétique soit limitée aux matériaux non recyclables et la mise en décharge de matières recyclables et compostables soit effectivement abandonnée;
- le stress hydrique soit évité ou considérablement réduit dans l'UE.

La Commission européenne doit définir des objectifs concrets et des indicateurs en matière d'utilisation efficace des ressources pour la fin 2013. De tels objectifs et indicateurs seront introduits et publiés pour la première fois lors du réexamen de la stratégie « Europe 2020 » à la fin du premier semestre 2014.

Se fondant sur la feuille de route de l'UE, l'Allemagne¹¹ et l'Autriche¹² ont chacune élaboré une stratégie nationale et un plan d'action en vue d'instaurer une économie verte. Le programme allemand de promotion d'une utilisation efficace des ressources (« ProgRess ») vise à doubler d'ici à 2020 la productivité des matières premières par rapport à 1994.

Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte

La stratégie de l'OCDE¹³ pour une croissance verte (« Green Growth Strategy ») vise un changement en profondeur de notre modèle économique actuel. Elle décrit les besoins urgents et détaille les coûts considérables de l'inaction mais présente aussi les opportunités d'un tel changement pour l'économie. Selon cette stratégie, les modèles de croissance et les mesures destinées à stimuler celle-ci devraient prendre davantage en compte l'utilisation de ressources naturelles dans la production et la consommation de biens et de services.

Les principaux axes stratégiques, qui coïncident dans une large mesure avec ceux de la Suisse, sont les suivants:

¹¹ Gouvernement fédéral d'Allemagne (2012): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin

¹² Österreichisches Lebensministerium (2012): Ressourceneffizienter Aktionsplan (REAP), Wegweiser zur Schonung natürlicher Ressourcen, Vienne

¹³ OCDE (2011): Vers une croissance verte, résumé à l'attention des décideurs, Paris

- promouvoir les innovations et investir dans les technologies vertes, afin d’accélérer la transition vers une croissance verte,
- internaliser les effets externes,
- renforcer la demande de biens et de services respectueux de l’environnement et améliorer l’information concernant ceux-ci,
- mesurer les progrès à l’aide d’indicateurs appropriés.

Dans le cadre de ses futurs travaux, l’OCDE entend soutenir les pays dans leur transition vers une économie verte, notamment grâce aux recommandations formulées dans les examens par pays portant sur les politiques de croissance, d’investissement et de protection de l’environnement.

Conférence des Nations Unies sur le développement durable Rio+20 et économie verte

La Conférence des Nations Unies sur le développement durable Rio+20 s’est tenue du 20 au 22 juin 2012 à Rio de Janeiro. A cette occasion, la notion d’économie verte a pour la première fois été inscrite à l’ordre du jour politique et reconnue comme un instrument du développement durable. La conférence a en particulier démontré la nécessité pour les États, les organisations et le secteur privé de prendre des mesures appropriées pour mettre en place une économie verte. Aux termes du document final « L’Avenir que nous voulons » adopté par les Nations Unies¹⁴, la transition vers une économie verte a pour but d’assurer durablement le bien-être des populations, de préserver les ressources naturelles et de réduire la pauvreté et les inégalités dans le contexte du développement durable et de l’élimination de la pauvreté. L’innovation, les technologies propres et l’internalisation des coûts sociaux et environnementaux externes sont appelées à jouer un rôle déterminant à cet égard. Le document final adopte en outre un cadre décennal de programmation en faveur d’une consommation et d’une production durables, qui s’appuie sur une proposition faite à Johannesburg en 2002 et élaborée au cours des dernières années.

Le document final de Rio+20 énonce d’importants aspects en faveur d’une économie verte:

- Les organismes des Nations Unies doivent se coordonner entre eux et fournir, sur demande, des informations sur les instruments et exemples de promotion d’une économie verte existants, afin d’accompagner en particulier les pays en développement dans la réalisation d’une économie verte.
- Des instruments doivent être adoptés en complément du produit intérieur brut pour mesurer les progrès accomplis.
- Le système commercial multilatéral joue un rôle essentiel en faveur de l’économie verte.

¹⁴ ONU (2012): L’avenir que nous voulons. Document final de Rio+20: http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288

1.1.5 L'utilisation des ressources naturelles en Suisse

Le rapport Environnement Suisse¹⁵ montre toute l'ampleur de la surexploitation des ressources naturelles en Suisse. Des succès ont certes été enregistrés ces dernières années, notamment en matière de protection des eaux et de l'air. Les émissions de dioxyde de soufre ont été réduites de plus de 80 % par rapport à leur niveau de 1990, et celles de microparticules contenant du plomb de plus de 90 %. Les concentrations de poussières fines (PM10), d'ozone, d'oxyde d'azote et d'ammoniac restent toutefois excessives par rapport aux valeurs limites définies dans la législation et continuent de nuire à la santé de la population comme à celle des écosystèmes naturels. La quantité de déchets par personne continue pour sa part d'augmenter, et atteignait 700 kilos par an et par personne en 2010.¹⁶

Le changement climatique et ses conséquences se font d'ores et déjà clairement sentir¹⁷. Nombre de ressources naturelles comme la biodiversité et les sols sont soumises à une pression aussi soutenue que constante. Nous imperméabilisons par exemple près d'un kilomètre carré de terres arables par seconde. Les fonctions du sol telles que la production de denrées alimentaires, la régulation du régime des eaux ou le rôle d'habitat pour de nombreuses espèces vivantes sont ainsi altérées.

Les besoins matériels de la Suisse ont augmenté de 17 % depuis 1990, pour atteindre 122 kilos par jour et par habitant en 2011. La consommation de métaux, qui a atteint 2,5 millions de tonnes en 2011¹⁸, est parfois responsable d'atteintes particulièrement graves à l'environnement.¹⁹

L'économie suisse est fortement intégrée au marché mondial. Elle se caractérise par un important secteur des services et le poids relativement élevé de ses activités d'exportation et d'importation. Plus de la moitié de l'impact environnemental de la consommation suisse est causé à l'étranger. Ramener celui-ci à un niveau supportable pour la nature nécessiterait, selon les connaissances actuelles, une réduction de l'utilisation des ressources de l'ordre de 65 %.²⁰ Toutes les phases du cycle de vie d'un produit (production, transport, utilisation, élimination) n'interviennent en effet pas dans un même pays. C'est là une conséquence de la mondialisation croissante et d'une plus grande division internationale du travail.

¹⁵ OFEV/OFS (2011): Environnement Suisse 2011, Berne et Neuchâtel

¹⁶ OFEV/OFS (2011): Environnement Suisse 2011, Berne et Neuchâtel

¹⁷ Conseil fédéral (2012): Adaptation aux changements climatiques en Suisse – Objectifs, défis et champs d'action. Premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012, rapport UD-1055-f, Berne

¹⁸ OFS (2012): STAT-TAB: la banque de données statistiques interactive. Cubes de données pour le thème 02.4 - Comptabilité environnementale (date de consultation: 12.04.2012).

¹⁹ Jungbluth et al. (2012): Umweltbelastungen des privaten Konsums und Reduktionspotenziale. <http://www.esu-services.ch/fileadmin/download/jungbluth-2012-Reduktionspotenziale-BAFU.pdf>

²⁰ Jungbluth N. et al. (2011): Environmental Impacts of Swiss Consumption and Production: [http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01611/index.html?lang=en&show_kat=/publikationen; sowie Footprintnetwork \(2012\): Country Factsheet: Switzerland.](http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01611/index.html?lang=en&show_kat=/publikationen; sowie Footprintnetwork (2012): Country Factsheet: Switzerland.)

http://www.footprintnetwork.org/images/trends/2012/pdf/2012_switzerland.pdf (date de consultation: 24.05.2013)

Parmi les biens qui génèrent des nuisances particulièrement élevées sur leur cycle de vie complet, on trouve les agents énergétiques fossiles et les équipements consommateurs d'énergie, mais aussi les équipements électroniques, le béton, les graisses et les huiles, les fertilisants, les pesticides, les herbicides, les fongicides, les fourrages et les textiles. C'est le constat que permet de tirer, par exemple, la méthode de la saturation écologique. La pondération des divers problèmes environnementaux et leur conversion en unités de charge écologique (UCE) se fondent sur les objectifs de la politique environnementale suisse. En regroupant les produits par secteurs de consommation, on constate que les secteurs les plus « lourds » sont l'alimentation, le logement et la mobilité privée. Ensemble, ils sont responsables pour plus des deux tiers des atteintes à l'environnement liées à la consommation en Suisse, comme le montre une étude pilote menée pour la première fois en 2011.²¹ Ce résultat coïncide du reste avec les conclusions d'études semblables menées dans les pays de l'UE.²²

Près de 30 % des atteintes sont imputables au domaine de l'alimentation. La production des denrées alimentaires nécessite tout d'abord de très grandes surfaces, ce qui peut être problématique dans certains pays exportateurs. L'extension des surfaces cultivées à l'échelle de la planète accroît la pression sur les espaces naturels tels que les forêts tropicales humides. Les cultures fourragères et vivrières peuvent ensuite donner lieu à l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais susceptibles de polluer les sols et l'eau. Enfin, de nombreuses activités agricoles sont très énergivores et émettrices de gaz à effet de serre.

Dans le domaine du logement, la charge environnementale est avant tout liée à la consommation d'électricité et au chauffage des habitations, ainsi qu'aux matériaux de construction et aux nombreux produits chimiques utilisés au quotidien.

Pour ce qui est de la mobilité, les principaux problèmes tiennent aux émissions de gaz à effet de serre résultant de la combustion des carburants, mais également à la pollution atmosphérique et au bruit, sans oublier les atteintes au paysage dues aux infrastructures de transport.

Etant donné sa relative pauvreté en matières premières, la Suisse est fortement dépendante de l'étranger. Les importations de matériaux ont augmenté d'environ 13 % entre 1990 et 2011. En 2011, la Suisse a importé 6,6 tonnes de matériaux par habitant, dont 2,3 tonnes environ d'agents énergétiques fossiles, 1,7 tonne de minéraux non métalliques (gravier, plâtre, engrais phosphatés), 1,2 tonne de biomasse (denrées alimentaires et bois, p. ex.) et près de 800 kilos de métaux.²³ Une partie des

²¹ OFEV (2011): Environmental Impacts of Swiss Consumption and Production, A combination of input-output analysis with life cycle assessment, Environmental studies no. 1111, Berne

²² AEE (2010): The European Environment, State and Outlook 2010: Consumption and the environment, Copenhague; synthèse en français: L'environnement en Europe: état et perspectives 2010

Faber J., et al (2012): Behavioural Climate Change Mitigation Options and Their Appropriate Inclusion in Quantitative Longer Term Policy Scenarios. Sur mandat de la Commission européenne, DG Climate Action

http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/docs/main_report_en.pdf

²³ OFS (2012): STAT-TAB: la banque de données statistiques interactive. Cubes de données pour le thème 02.4 - Comptabilité environnementale (date de consultation: 14.05.2012)

matériaux importés intègre des processus de production et quitte à nouveau la Suisse sous la forme de produits d'exportation. Il s'agit là d'évolutions significatives du point de vue de l'écologie, car l'augmentation de la demande de matières premières entraîne une aggravation des atteintes à l'environnement causées par l'extraction, le transport, le traitement et l'élimination de ces matières premières.

Le potentiel de réduction des atteintes à l'environnement a été évalué par des experts sur mandat de l'OFEV²⁴. Dans les domaines de l'énergie et du climat, le Conseil fédéral mise sur des économies dans la consommation d'énergie et sur le développement des énergies renouvelables pour faire reculer de manière déterminante les émissions de CO₂ et autres atteintes environnementales en Suisse. Selon les estimations actuelles, près de 40 % des atteintes à l'environnement seraient imputables à la demande nationale d'énergie finale. La stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral vise une diminution significative et durable de la consommation d'énergie par habitant. Le projet correspondant prévoit d'introduire dans la loi sur l'énergie des objectifs allant dans ce sens et de mettre en œuvre un premier paquet de mesures. Une moindre consommation énergétique réduirait de fait les atteintes à l'environnement. D'autres secteurs doivent également contribuer de manière substantielle à la réduction des atteintes à l'environnement. Selon les estimations des experts, le potentiel de réduction hors secteur de l'énergie se situerait aux alentours de 20 %, en particulier dans les domaines des matières premières et des biens de consommation.

1.1.6 Renforcement de l'économie

Par sa forte capacité d'innovation, la Suisse contribue non seulement à optimiser l'efficacité de l'utilisation des ressources, mais elle crée également des emplois, de nouvelles sources de revenus et du bien-être. La force d'innovation de l'économie suisse ouvre de nouveaux marchés aux technologies et aux produits respectueux des ressources, alors que les technologies visant à rationaliser notre consommation de ressources peuvent aider les entreprises suisses à faire des économies de coûts substantielles. Près de la moitié des coûts liés à la production industrielle sont imputables aux matières premières. Selon une étude réalisée en Allemagne, les entreprises pourraient économiser jusqu'à 20 % sur les matériaux en exploitant pleinement ce potentiel d'optimisation.²⁵

Une économie ne peut rester performante que si elle dispose de suffisamment de ressources naturelles comme les métaux ou les matières premières agricoles. C'est pourquoi l'économie a elle-même intérêt à veiller à ce que les ressources naturelles restent disponibles sur le long terme et à réduire les risques pouvant peser sur l'approvisionnement.

²⁴ Ernst Basler & Partner (2013) RessourcenEFFizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon

²⁵ Kristof, K. et al. (2010): Materialeffizienz und Ressourcenschonung «MaRes» – Endbericht des Projekts, Wuppertal

L'importance économique des technologies économes en ressources (cleantech) a été mesurée dans une étude menée par Ernst Basler & Partner et Nowak²⁶. Selon celle-ci, quelque 160 000 personnes étaient actives dans le secteur des cleantech en Suisse en 2008. Avec une création de valeur brute annuelle de 18 à 20 milliards de francs, les cleantech contribuent à hauteur de 3 à 3,5 % au PIB de la Suisse.

Comme le montrent plusieurs études réalisées dans le monde, les perspectives de croissance des cleantech sont considérables. Le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable²⁷ estime par exemple que la création de valeur dans les branches étroitement liées à l'environnement (énergie, agriculture, eau, etc.) devrait s'accroître de près de 4100 milliards de dollars d'ici 2050.

C'est à des conclusions similaires que parvient l'étude réalisée par la société Roland Berger Strategy Consultants, citée dans l'atlas allemand des technologies environnementales.²⁸ Elle situe le volume de marché mondial des cleantech aux alentours de 2044 milliards d'euros et s'attend à des taux de croissance de 3 à 9 % par an jusqu'en 2025 dans les différents secteurs des cleantech.

C'est dans les domaines de la gestion des déchets et de l'utilisation efficace des ressources que les entreprises suisses du secteur des cleantech ont réalisé la majeure partie de leurs exportations entre 2000 et 2007, avec près de 40 % de toutes les exportations du secteur des cleantech.²⁹

Dans le cadre de son programme d'économie de ressources (ProgRess), le Gouvernement fédéral d'Allemagne³⁰ a notamment mandaté une étude évaluant le potentiel de l'économie circulaire. Comme le montrent les résultats de l'étude, le taux de croissance annuel du marché des installations de traitement des déchets et de recyclage se situe aux environs de 3 %. Pour les procédés élaborés de recyclage, comme les techniques de tri rapide des différents types de plastiques, l'étude prédit même des taux de croissance de 15 % par an jusqu'en 2020.

²⁶ Ernst Basler & Partner, NET Nowak Energie & Technologie AG (2009): Cleantech Schweiz. Studie zur Situation von Cleantech-Unternehmen in der Schweiz (résumé en français: Cleantech Suisse – Etude sur la situation des entreprises cleantech en Suisse). Sur mandat de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)

²⁷ WBCSD World Business Council for Sustainable Development (2010): Vision 2050, The new agenda for business, <http://www.wbcd.org/web/vision2050.htm>

²⁸ Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité atomique (BMU, 2012): GreenTech made in Germany 3.0, Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland, Berlin

²⁹ Fraunhofer ISI (2011): Optimierung der Wertschöpfungskette Forschung-Innovation-Markt im Cleantech-Bereich, Karlsruhe

³⁰ Gouvernement fédéral d'Allemagne (2012): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin

1.2 Initiative populaire « Economie verte »

1.2.1 Aboutissement

L'initiative « Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte) » a été déposée le 6 septembre 2012 à la Chancellerie fédérale par un comité d'initiative conduit par le Parti écologiste suisse (PES). Les 100 000 signatures valables exigées par l'art. 139, al. 1, de la Constitution ont été recueillies dans les délais. La Chancellerie fédérale a donc constaté, par décision du 9 octobre 2012, qu'avec 112 098 signatures valables recueillies, l'initiative populaire avait abouti.

1.2.2 Buts et contenu de l'initiative populaire fédérale

L'initiative veut introduire un nouvel article dans la Constitution fédérale (art. 94a) visant à favoriser une économie durable et fondée sur une gestion efficace des ressources, à encourager la fermeture des cycles des matières et à faire en sorte que l'activité économique n'épuise pas les ressources naturelles. La Confédération fixerait des objectifs à moyen et à long termes et établirait un rapport au début de chaque législature. Elle devrait en outre intervenir pour encourager l'innovation, édicter des prescriptions applicables aux produits et aux processus et prendre des mesures de nature budgétaire ou fiscale, comme des taxes incitatives sur la consommation de ressources naturelles. L'initiative prévoit dans les dispositions transitoires l'objectif à long terme d'une « empreinte écologique » réduite de manière à ce que, extrapolée à la population mondiale, elle ne dépasse pas un équivalent planète d'ici 2050.

1.2.3 Appréciation de l'initiative populaire

L'initiative propose une approche globale, non pas axée sur les différentes ressources mais définissant un cadre général pour la préservation des ressources naturelles. La direction générale visée par l'initiative « Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources » est légitime au vu de l'acuité de la problématique des ressources, et nul ne conteste la nécessité d'agir pointée par l'initiative.

L'objectif concret de réduire l'empreinte écologique à une planète d'ici 2050, énoncé dans les dispositions transitoires, n'est toutefois guère réalisable pour le moment, et les éléments proposés risquent de susciter la crainte d'une nouvelle vague de réglementations et d'une planification des ressources centralisée. La norme fiscale proposée est en outre formulée de manière trop évasive par rapport au degré de précision exigé des normes fiscales dans la Constitution fédérale. Le Conseil fédéral a par ailleurs déjà attribué un mandat pour l'élaboration d'un projet de réforme fiscale écologique dans le domaine de l'énergie.

Le texte de l'initiative ne préconise pas de méthode particulière pour mesurer l'empreinte écologique. La méthodologie développée par Mathis Wackernagel³¹ est l'une des différentes approches possibles; elle traduit en un seul chiffre les atteintes globales à l'environnement causées par l'homme. Elle a donc le mérite d'être claire et de permettre une comparaison internationale car elle repose sur des séries de données disponibles pour la plupart des pays du monde. Elle néglige cependant des aspects essentiels comme la pollution de l'eau, de l'air et des sols, l'épuisement d'importantes ressources non renouvelables ou encore les conséquences de l'énergie nucléaire.

L'intention de l'initiative de préserver les ressources naturelles est tout à fait justifiée. Les travaux de la Confédération (cf. chapitre 1.3) témoignent d'ailleurs de la nécessité d'agir pour réduire les atteintes à l'environnement et accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources. Les domaines prioritaires de cette action sont notamment l'effet de la consommation suisse sur l'environnement, tant dans le pays qu'à l'étranger, et la fermeture des cycles de matières. L'objectif est de réduire par des mesures appropriées la demande de nouvelles matières premières et donc les atteintes à l'environnement causées par l'extraction de ces dernières. La Constitution actuelle offre d'ores et déjà les moyens de mettre en œuvre des mesures ciblées sur le plan législatif. La législation actuelle (LPE) présente cependant encore des lacunes importantes et doit être complétée et précisée par des réglementations concrètes.

1.2.4 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral salue l'intention générale de l'initiative. Il estime cependant que l'objectif visé par celle-ci n'est pas réalisable, en particulier du fait des atteintes à l'environnement causées par la population suisse à l'étranger. Il a donc rejeté l'initiative « Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte) » lors de la séance du 27 février 2013. Il propose un contre-projet indirect à l'initiative consistant en la présente révision de la LPE.

Le Conseil fédéral estime qu'un changement radical de direction est nécessaire si l'on veut préserver les ressources naturelles disponibles pour les générations futures. La première étape consistera à adapter la LPE en se fondant sur la base constitutionnelle existante. La révision de la LPE permettra une mise en œuvre partielle et proportionnée des objectifs de l'initiative dans le cadre de la Constitution actuelle. A la différence d'un nouvel article constitutionnel, les mesures prévues dans le contre-projet indirect sont plus concrètes. Ce contre-projet répond ainsi au besoin des acteurs économiques de voir la transition vers une économie verte s'accomplir selon des étapes prévisibles.

Le projet mis en consultation ne comporte pas d'évaluation globale de l'initiative populaire par le Conseil fédéral. Ce dernier présentera de façon plus détaillée les réflexions qui ont abouti au rejet de l'initiative dans le cadre de son message au Parlement.

³¹ <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/methodology/> (date de consultation: 24.05.2013)

1.3 L'économie verte en Suisse

1.3.1 Le concept de mise en œuvre de l'économie verte

Le concept de mise en œuvre de l'économie verte a pour objectif de mettre en place un système économique à la fois économe en ressources naturelles et performant, qui améliore globalement notre niveau de bien-être. Pour cela, il faut, d'une part, que les politiques en place déploient leurs effets et, d'autre part, que nous augmentions l'efficacité de l'utilisation des ressources, tant sur le plan des matières premières que sur celui des biens de consommation.

La contribution importante des politiques actuelles visant à protéger l'environnement et à réduire l'utilisation de ressources naturelles est présentée au chapitre 1.3.2. Les autres mesures devant contribuer de façon décisive à l'avènement d'une économie verte sont contenues dans le plan d'action Economie verte (cf. chapitre 1.3.3).

Pour réussir la transition, il faut bien évidemment que l'Etat offre un cadre prévisible, favorable à l'innovation, mais cette seule condition n'est pas suffisante. Il faut également que l'économie et la société s'engagent volontairement et résolument sur cette voie. A cet égard, l'économie joue un rôle de tout premier ordre. Les entreprises et les associations économiques ont d'ailleurs bien compris où étaient leurs intérêts: elles assument d'ores et déjà une part de responsabilité dans la transition vers une économie verte et nombre d'entreprises ont réalisé des progrès importants en matière d'utilisation efficace des ressources, des matières premières et de l'énergie. Il faut maintenant que ce mouvement se généralise et se renforce encore, car l'économie suisse est dépendante de la sécurité d'approvisionnement en ressources naturelles et de la qualité de ces dernières.

Un système de formation et de recherche des plus avancés et un contexte économique favorisant l'innovation maximisent nos chances de progresser à la fois sur la voie de l'écologie et de la compétitivité, en profitant des immenses opportunités qu'offrent les technologies vertes en termes de croissance et d'emploi. Les pistes à suivre en la matière sont par exemple l'investissement dans les technologies, les processus et les produits économes en ressources, mais aussi le développement de compétences « vertes » dans le domaine de la formation et d'aptitudes entrepreneuriales en matière d'utilisation efficace des ressources.

1.3.2 Politiques sectorielles contribuant à la transition vers une économie verte

Diverses politiques sectorielles contribuent d'ores et déjà de manière importante à la réduction des atteintes à l'environnement et à l'avènement d'une économie plus respectueuse de l'environnement.

Politique climatique: en vertu de la loi révisée sur le CO₂, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites de 20 % au moins sur la période 2013-2020 par rapport à leur niveau de 1990. Les mesures de la période 2008-2012 doivent être reconduites et affinées (taxe CO₂ sur les combustibles, programme d'assainissement des bâtiments, etc.).

Politique énergétique: en 2011, le Conseil fédéral et le Parlement ont pris la décision de principe d'abandonner progressivement le nucléaire. La stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral mise, en premier lieu, sur l'exploitation systématique des potentiels d'efficacité énergétique existants et, en deuxième lieu, sur l'exploitation des potentiels de la force hydraulique et des nouvelles énergies renouvelables en respectant l'équilibre entre protection et exploitation dans la pondération des intérêts.

Politique de la biodiversité: la Stratégie Biodiversité Suisse, adoptée par le Conseil fédéral en avril 2012, définit dix objectifs stratégiques. Parmi ceux-ci, les mesures favorisant une utilisation durable des ressources naturelles, le réexamen des incitations financières et le recensement des services rendus par les écosystèmes (en tant qu'indicateurs complémentaires de bien-être) contribuent de façon tangible à la mise en place d'une économie verte.

Politique agricole: la Politique agricole 2014 – 2017 axe davantage les paiements directs sur la fourniture de diverses prestations. Ses objectifs consistent notamment à optimiser l'utilisation des ressources naturelles et des matières premières, à préserver la fertilité des sols, à promouvoir la biodiversité ainsi que des modes de consommation durables.

Politique forestière: en approuvant la Politique forestière 2020 à l'automne 2011, le Conseil fédéral a posé de nouveaux jalons pour une gestion durable, efficace et novatrice des forêts en renforçant notamment la contribution des forêts à l'atténuation du changement climatique.

Politique d'aménagement du territoire: la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires permettent des avancées décisives en faveur d'une utilisation mesurée du sol (p. ex. prévention du mitage du paysage, limitation du milieu bâti).

Politique de croissance: le rapport sur la politique de croissance 2012 – 2015 comporte désormais un nouveau champ d'action intitulé « Garantir la pérennité des ressources tirées de l'environnement », visant à tenir compte du caractère limité des ressources naturelles tout en favorisant la croissance. La prise en considération des capacités de régénération du climat terrestre et le respect des limites à ne pas dépasser en matière de pollution de l'environnement sont essentiels pour notre prospérité économique à long terme.

Politique extérieure / politique de développement: le Message concernant la coopération internationale de la Suisse 2013 – 2016 définit les objectifs stratégiques

en vue de la mise en place de processus de développement axés sur la durabilité et la transition vers une économie verte. La Suisse met en œuvre ses engagements par le biais des activités de coopération au développement et de coopération avec l'Europe de l'Est qu'elle mène dans une sélection de pays, en soutenant des projets notamment dans les domaines suivants: exploitation durable des sols, stratégies de développement pauvres en émissions et économes en ressources, adaptation aux conséquences du réchauffement mondial, préservation de la biodiversité, méthodes d'extraction et de négoce des matières premières axées sur la durabilité, sans oublier la coopération avec des organisations de développement multilatérales (Nations Unies, Banque mondiale, etc.) et la participation aux processus multilatéraux (Rio+20, p. ex.).

1.3.3 Plan d'action Economie verte

Le 13 octobre 2010, le Conseil fédéral a défini six champs d'action pour évoluer vers une économie verte et a chargé l'administration de réaliser différents mandats. Le 8 mars 2013, il a pris connaissance du rapport du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) « Economie verte: compte rendu et plan d'action »³² et chargé les départements compétents de la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan d'action. Le rapport rend compte de l'état d'avancement des travaux et contient un plan d'action de 27 mesures anciennes et nouvelles.

Le plan d'action constitue le fondement du présent projet de révision de la LPE (cf. chapitre 2.1) et définit quatre domaines d'action prioritaires:

- objectifs, suivi, information, rapports;
- déchets et matières premières;
- consommation et production;
- instruments transversaux.

2 Réglementation proposée

2.1 Finalité et points clés du projet de révision de la LPE

Le développement et la modernisation de la politique environnementale tels qu'ils ont été discutés lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de Rio en 2012 sont nécessaires pour faire face aux défis environnementaux actuels. Les adaptations de la LPE proposées ici créent de nouvelles bases juridiques favorables à une utilisation plus efficace des ressources naturelles dans le but de réduire les atteintes à l'environnement et de consolider les performances et la sécurité d'approvisionnement de l'économie suisse. Le projet vise à introduire dans la législation sur la protection de l'environnement des conditions-cadre appropriées pour rendre la consommation plus écologique, fermer les cycles des matières et

³² OFEV (2013): Economie verte: compte rendu et plan d'action

rendre disponibles les informations relatives à une utilisation efficace des ressources. L'effet de ces mesures sera renforcé par l'encouragement de la prise d'initiatives volontaires, en étroite collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile. Les nouvelles mesures tiennent compte des principes de subsidiarité, de proportionnalité et de faisabilité économique. Elles respectent en outre les engagements internationaux de la Suisse et sont compatibles notamment avec les conventions environnementales et les dispositions du droit commercial national et international.

Les adaptations de la LPE portent sur les quatre domaines suivants:

Objectif et compte rendu: l'objectif général est d'améliorer l'efficacité des ressources dans la production et la consommation afin de réduire de manière déterminante les atteintes à l'environnement. Les atteintes à l'environnement causées à l'étranger par la consommation suisse seront également prises en compte. Des rapports présentés régulièrement feront état des progrès réalisés en matière d'efficacité des ressources et d'atteintes à l'environnement et proposeront, le cas échéant, des mesures supplémentaires.

Déchets et matières premières: la politique des déchets et des matières premières de la Suisse présente d'importants potentiels d'amélioration. Le projet prévoit donc de compléter et de préciser les bases légales dans le but de fermer les cycles de matières encore ouverts à ce jour, d'accroître l'utilisation de matières premières recyclées et de réduire les besoins en matières premières et la production de déchets. Dans le domaine des installations d'élimination des déchets, des réglementations sur l'état de la technique doivent être promulguées afin d'améliorer l'efficacité des matières premières et l'efficacité énergétique. La Confédération doit par ailleurs acquérir la compétence d'imposer si nécessaire au commerce de détail une obligation de reprise de certains emballages dans le but d'améliorer la valorisation de ces derniers.

Consommation et production:

Les impacts environnementaux des produits doivent être réduits sur tout leur cycle de vie. Le principal instrument envisagé est celui d'accords librement consentis conclus entre les acteurs économiques et la Confédération. Si ceux-ci ne produisent pas l'effet escompté, le Conseil fédéral doit néanmoins avoir la compétence d'introduire des règles relatives à l'information et à la présentation de rapports sur des produits contribuant de manière significative à la surexploitation ou à la mise en danger des ressources naturelles. Un cadre général réglementant les conditions de mise sur le marché de produits problématiques sur le plan écologique créerait par ailleurs un fondement juridique pour l'introduction d'une réglementation similaire à l'interdiction de mise sur le marché de bois récolté illégalement, adoptée par l'UE.

Instruments transversaux: le développement constant de l'économie verte passe impérativement par la concrétisation et la mise en œuvre de mesures librement consenties, en étroite collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile. C'est pourquoi la base légale permettant de mettre en

place une plate-forme sur l'économie verte doit être créée lors de la présente révision de la LPE. Compte tenu de la pression exercée mondialement sur les ressources naturelles, l'engagement international de la Suisse en faveur de l'amélioration de l'efficacité des ressources doit par ailleurs être accru, principalement à travers une collaboration plus étroite avec les organisations et institutions internationales et des contributions financières.

2.2 Mesures

2.2.1 Objectif et compte rendu

Il n'existe à ce jour aucun objectif à long terme ancré dans la loi sur la protection de l'environnement visant à optimiser l'utilisation des ressources. La définition d'un objectif et d'un mécanisme de reporting doit permettre de créer un cadre général favorisant l'amélioration de l'efficacité des ressources et, par là même, la réduction des atteintes à l'environnement. Les acteurs économiques doivent eux aussi pouvoir asseoir leurs décisions stratégiques sur une orientation à long terme et prévisible. Cette mesure va ainsi dans le sens d'une sécurité de planification et d'une politique fondée sur des faits. Le suivi régulier et la présentation de rapports sur les progrès réalisés en matière d'utilisation des ressources et de réduction des atteintes à l'environnement fourniront une aide précieuse aux décideurs politiques.

L'amélioration durable de l'efficacité de l'utilisation des ressources, afin de réduire de manière déterminante les atteintes à l'environnement, compte tenu également des atteintes causées à l'étranger, est définie comme une finalité vu que l'utilisation actuelle des ressources dépasse le niveau supportable pour la nature³³. Plus de la moitié des atteintes à l'environnement dues à la consommation en Suisse est en outre causée à l'étranger, d'où l'importance de prendre en compte ces conséquences environnementales également.

Le degré de réalisation de l'objectif sera évalué au moyen d'une série d'indicateurs, qui mesurent les conséquences sur les principaux aspects environnementaux (eau, biodiversité, climat, sols, utilisation des matériaux, etc.) en Suisse et à l'étranger. Les analyses et statistiques de l'OFEV, de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et d'autres offices fédéraux fournissent à cet effet d'importantes données de base. Sont également intégrés dans ce jeu de données des indicateurs issus des comptes environnementaux de l'OFS, qui décrivent les relations entre environnement et économie (besoins matériels, dépenses de protection de l'environnement, etc.).

D'un point de vue méthodologique, la mesure des progrès réalisés relève d'une grande complexité: les indicateurs répondant à des critères d'exigence élevés en matière de précision, de comparabilité et de fiabilité des données, par exemple concernant les émissions de gaz à effet de serre produites en Suisse, l'imperméabilisation des sols ou l'utilisation de matériaux, ne couvrent qu'une partie

³³ OFEV (2013): Rapport au Conseil fédéral; Economie verte: compte rendu et plan d'action, Berne

du problème global des atteintes à l'environnement. D'autres indicateurs sont nécessaires, par exemple sur les émissions grises de gaz à effet de serre ou la consommation grise de matériaux à l'étranger. Le Conseil fédéral soutient les efforts nationaux et internationaux visant à développer et à appliquer des méthodes de mesure si possible harmonisées au niveau mondial et correspondant aux exigences de la statistique officielle.

En ce qui concerne le suivi et le développement des méthodes de mesure, la LPE fournit déjà une base légale suffisante³⁴. Si cela s'avère nécessaire, le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires aux mesures.

Le Conseil fédéral rendra régulièrement compte au Parlement des progrès accomplis en matière d'utilisation efficace des ressources et de l'évolution des atteintes à l'environnement et définira les mesures qu'il estimera nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources. Il tiendra compte de l'efficacité des autres politiques et stratégies sectorielles. Le calendrier et les activités liés à la présentation des rapports seront harmonisés avec ceux de la Stratégie pour le développement durable.

Dans son rapport, le Conseil fédéral pourra également proposer des objectifs quantitatifs applicables aux ressources (p. ex., taux de recyclage des principaux matériaux, pourcentage de réduction du gaspillage alimentaire) et présenter les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs. Si la poursuite du développement de l'économie verte impose d'ancrer les objectifs quantitatifs et les mesures correspondantes dans la loi, le Conseil fédéral soumettra au Parlement une proposition en ce sens sous la forme d'un message.

2.2.2 Déchets et matières premières

La gestion des déchets en Suisse constitue aujourd'hui un système efficace. Dans de nombreux domaines, les cycles des matières sont largement bouclés. Des systèmes performants de collecte et de valorisation sont mis en place pour de nombreuses fractions de déchets, comme les emballages pour boissons, les vieux métaux ou le béton. Des potentiels d'amélioration demeurent cependant; les efforts porteront à l'avenir sur la collecte sélective et la valorisation des corps creux en plastique et des films plastiques à usage industriel ou agricole ainsi que sur l'amélioration de la récupération des métaux non ferreux contenus dans les boues de galvanisation, du gravier secondaire contenu dans les matériaux d'excavation et du phosphore contenu dans les boues d'épuration, les farines animales et la poudre d'os. Il manque toutefois une politique transversale de gestion des ressources et des matières premières, fondée sur une prise en compte globale du cycle de vie des produits. Il faut donc continuer à développer la politique de gestion des déchets et des matières premières en vue de fermer les cycles des matières encore ouverts à ce jour, d'accroître

³⁴ LPE, art. 38, al. 3: « Le Conseil fédéral fixe les méthodes d'examen, de mesure et de calcul. » De même que l'art. 44, al. 1, LPE: « La Confédération et les cantons procèdent à des enquêtes sur les nuisances grevant l'environnement et contrôlent l'efficacité des mesures prises en vertu de la présente loi. »

l'utilisation de matières premières recyclées et de réduire les besoins en matières premières et la production de déchets.

Reprise obligatoire des emballages dans le secteur de la consommation

Chaque année, près de 3,6 millions de tonnes de déchets urbains sont produits en Suisse, la part des matériaux d'emballage dans ces déchets étant estimée entre 30 % et 50 %. A des degrés très divers, le commerce de détail suisse s'engage de façon librement consentie à reprendre les matériaux d'emballage comme les cartons, les films plastiques, les emballages pour boissons ou les corps creux en plastique. Certains matériaux sont ainsi repris au cas par cas. Hormis pour les bouteilles PET et les bouteilles de lait PE, l'offre de collecte n'est toutefois pas homogène. Comme le montrent les grandes quantités des matériaux d'emballage valorisables jetés parmi les ordures ménagères (env. 1,2 million de tonnes par an), les mesures librement consenties ne sont pas suffisantes dans ce domaine.

Différentes interventions parlementaires sur le thème des emballages témoignent en outre d'une forte pression sociale en faveur de la réduction du nombre de matériaux d'emballage et d'une meilleure valorisation de ces derniers. La valorisation des matériaux d'emballage participe de manière significative à la préservation des ressources. Dans le cas des emballages en plastique, par exemple, la valorisation permet d'éviter d'importantes émissions de gaz à effet de serre tel le CO₂ et d'économiser des ressources non renouvelables comme le pétrole par rapport à l'incinération et à la production de nouveaux emballages.

L'art. 30b, al. 2, let. a, LPE confère d'ores et déjà au Conseil fédéral la compétence de réglementer, si nécessaire, la reprise de produits après leur utilisation; il s'agit cependant d'une formulation dite « potestative ». Désormais, le Conseil fédéral sera tenu d'édicter des prescriptions sur la reprise de certains emballages en vue de leur valorisation dans le domaine spécifique des emballages de consommation. L'obligation de reprise est limitée aux emballages dont il est nécessaire de garantir la valorisation, à condition qu'elle s'avère nécessaire en raison de la quantité de déchets ou de considérations d'ordre écologique et qu'elle soit économiquement supportable. La valorisation matière des emballages en plastique, en particulier, est meilleure que l'incinération en termes d'efficacité des ressources .

Seule la reprise de certains emballages de consommation sera imposée au commerce de détail, qui conserve donc une totale liberté en ce qui concerne la conception (design) des matériaux d'emballage et la procédure de reprise. Cette solution simple permet à la fois d'inciter les producteurs et distributeurs à valoriser les emballages collectés et à concevoir des emballages moins gourmands en matériaux, et de réduire le volume des déchets. Les systèmes de reprise existants ne doivent pas être concurrencés par la nouvelle réglementation (p. ex. emballages en verre, PET ou aluminium). Aucune prescription légale n'est prévue pour le financement de la reprise des emballages. Les détaillants sont donc libres de financer la reprise par une contribution anticipée de recyclage, comme c'est déjà le cas pour les bouteilles en PET et les canettes en aluminium. Il est également possible d'envisager le financement d'un tel système par une taxe d'élimination anticipée (TEA) prélevée par la Confédération.

Amélioration de l'efficacité des installations d'élimination des déchets et de la valorisation de déchets

Différentes installations de traitement des déchets présentent des potentiels de valorisation des déchets comme matière première et comme agent énergétique qu'il s'agit de mieux exploiter. Il faut mettre en place une valorisation matière ou énergétique optimale des déchets, en adéquation avec l'état de la technique.

Les installations d'élimination des déchets (usines d'incinération, installations de traitement physico-chimique, p. ex. pour les eaux usées industrielles, installations de valorisation spécialisées, p. ex. dans la récupération des métaux, etc.) doivent donc être amenées à adapter leurs procédés à l'état actuel de la technique afin de contribuer à l'amélioration constante de l'efficacité des matières premières et de l'efficacité énergétique. Pour ce faire, des exigences spécifiques doivent être définies dans trois domaines prioritaires.

Valorisation des métaux contenus dans les résidus du traitement des déchets, des eaux usées et de l'air vicié

Différents résidus du traitement des déchets, des eaux usées et de l'air vicié présentent d'importants potentiels de récupération de métaux. L'enjeu consiste à mieux exploiter ces potentiels car le bilan écologique de la récupération des métaux issus de déchets est nettement meilleur que celui de l'extraction de minerais métalliques dans des mines à l'étranger. Bien que les taux de collecte dans le cadre du tri sélectif soient élevés, de grandes quantités de métaux parviennent encore dans les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) et se retrouvent dans les résidus de combustion. Une tonne de déchets urbains contient ainsi près de 30 kilos de métaux. Les deux tiers des déchets métalliques sont éliminés avec les ordures ménagères (en particulier du fer, du cuivre, de l'aluminium, du laiton et même de l'or); la valorisation de ces vieux métaux représenterait un montant de 100 millions de francs par an en Suisse. La valeur estimée pour l'or seul atteint environ 10 millions de francs par an. Ces métaux doivent être récupérés.

La récupération des métaux doit concerner non seulement les résidus de traitement des déchets mais aussi les résidus de traitement des eaux usées et de l'air vicié. En font notamment partie les boues d'hydroxydes produites en grandes quantités, en particulier dans l'industrie de la galvanisation, et lors du traitement des poussières et des cendres de filtrage dans les UIOM. A l'heure actuelle, la moitié seulement des UIOM traite ses poussières de filtration en vue de recycler les fractions valorisables de métaux issus des boues d'hydroxydes.

Valorisation du gravier secondaire contenu dans les matériaux d'excavation et déblais de percement

Les déchets de chantier constituent la principale catégorie de déchets en Suisse: ils représentent un volume de plus de 65 millions de tonnes par an, dont près de 50 millions de tonnes de matériaux d'excavation et de déblais de percement. Bien qu'il existe différentes solutions de valorisation – comblement de sites d'extraction de matériaux (carières), modifications de terrain, fabrication de matériaux de construction (béton, ciment) –, plusieurs millions de tonnes de matériaux d'excavation et de déblais de percement non pollués, donc recyclables, sont encore mises en déchar-

ge chaque année, que ce soit sur la base de considérations financières ou par manque de solutions de recyclage régionales.

La nouvelle réglementation contribuera à résoudre les difficultés de stockage des matériaux d'excavation et déblais de percement que connaissent certaines régions, l'espace apte à recevoir des décharges étant restreint en Suisse. Elle permettra en outre d'économiser le gravier primaire, qui est une ressource limitée.

Selon le rapport consacré aux perspectives de l'environnement et des ressources à l'horizon 2050³⁵ commandé par l'OFEV, le taux de mise en décharge des déchets doit être réduit à moins de 5 %. La récupération et la valorisation de gravier et de sable secondaires contenus dans les matériaux d'excavation et déblais de percement participeront de manière sensible à la réalisation de cet objectif.

La nouvelle obligation de valorisation porte uniquement sur les matériaux d'excavation et déblais de percement non pollués destinés à être mis en décharge. S'agissant de la valorisation des matériaux d'excavation et des déblais directement sur le chantier, pour le comblement de carrières ou des modifications de terrain, la récupération préalable du gravier et du sable en vue d'une valorisation ne serait pas rationnel du point de vue économique. Compte tenu à la fois des intérêts écologiques et des intérêts économiques, il est donc prévu de fixer par voie d'ordonnance un taux minimal de valorisation du gravier et du sable contenus dans les matériaux d'excavation et déblais de percement égal à 30 %.

Les informations disponibles et les expériences réalisées à ce jour montrent que du point de vue des coûts et de la situation du marché, le gravier recyclé issu des matériaux d'excavation et déblais de percement non pollués peut déjà être parfois compétitif par rapport au gravier primaire. Ce constat est étayé par le fait que certains producteurs de gravier parviennent déjà à commercialiser avec succès, ou tout au moins à prix coûtant, du gravier recyclé à partir de matériaux d'excavation en plus du gravier primaire. On peut donc estimer que le surcoût lié au traitement supplémentaire du gravier sera globalement faible.

Valorisation du phosphore contenu dans les boues d'épuration, les farines animales et la poudre d'os

Le phosphore est un élément essentiel à la vie. Il est principalement utilisé comme engrais dans l'agriculture. Bien que la Suisse soit fortement dépendante des importations de phosphore, près de 13 500 tonnes de cette substance sont éliminées chaque année dans les déchets (dont 10 800 tonnes dans les boues d'épuration, farines animales et poudres d'os). Le système suisse de gestion des déchets recèle donc un fort potentiel de récupération, la gestion actuelle du phosphore générant encore d'importantes pertes. Ces déchets sont en effet incinérés dans les installations de mono-incinération, les UIOM ou les cimenteries car leur utilisation comme engrais dans l'agriculture a été interdite à cause des risques de dispersion d'agents pathogènes et de composés organiques problématiques.

³⁵ Ernst Basler & Partner (2012): Umwelt & Ressourcen: Ausblick 2050, Zollikon

Une valorisation la plus complète possible du phosphore contenu dans les boues d'épuration, les farines animales et la poudre d'os permettrait de réduire de manière significative la dépendance de la Suisse vis-à-vis des importations et de boucler en grande partie le cycle du phosphore. La production de phosphore primaire dans les mines étrangères est souvent source d'importantes atteintes à l'environnement. Les engrais à base de phosphore secondaire actuellement produits grâce à des procédés industriels de valorisation du phosphore contenu dans les boues d'épuration contiennent moins de cadmium et autres métaux lourds que les engrais phosphatés importés. Le remplacement du phosphore primaire par du phosphore recyclé permet donc de réduire les atteintes à l'environnement liées à l'utilisation d'engrais phosphatés. Le recyclage du phosphore issu des déchets permettrait de couvrir les besoins de l'agriculture suisse.

Le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance et d'aide à l'exécution (ordonnance sur le traitement des déchets) un cadre technique et organisationnel contraignant pour la récupération du phosphore contenu dans les boues d'épuration, les farines animales et la poudre d'os.

Les informations disponibles et les expériences réalisées à ce jour montrent que les engrais au phosphore recyclé peuvent déjà être compétitifs sur le marché par rapport aux produits primaires. Un constat étayé notamment par l'engagement important de l'industrie; plus de trente procédés de récupération ont ainsi été développés à ce jour, dont certains sont déjà en cours d'expérimentation et d'autres prêts à être commercialisés. L'obligation de valorisation améliore la sécurité de l'investissement et favorise donc la viabilité commerciale de ces nouveaux procédés. De telles conditions encouragent les entreprises industrielles à réaliser des investissements à long terme dans ces technologies.

Prescriptions relatives à la valorisation de certains déchets compte tenu de l'efficacité des matières premières et de l'efficacité énergétique

Si le Conseil fédéral établit, après un examen approfondi (incluant l'évaluation des coûts et l'examen des mesures librement consenties), la nécessité d'une réglementation juridique pour d'autres déchets spécifiques, il doit pouvoir édicter des prescriptions relatives à l'efficacité des matières premières et à l'efficacité énergétique. Sont en particulier concernés les déchets contenant des métaux rares. Or le développement fulgurant des applications électriques et électroniques dans pratiquement tous les domaines de notre vie quotidienne rend notre société fortement dépendante des métaux rares. Ces derniers comprennent des métaux tels que l'indium, le lithium, le groupe des platinoïdes, les « terres rares » ou le tantale. Le recyclage rentable des métaux rares contenus dans les déchets électroniques des technologies de l'information et de la communication constituera donc l'un des grands défis de ces prochaines années. Le coût élevé de l'extraction primaire des métaux, associée parfois à de graves atteintes à l'environnement, les ressources limitées et la dépendance à l'égard de quelques pays exportateurs accroissent encore l'intérêt d'un recyclage.

Régime d'autorisation des installations d'élimination des déchets

La LPE ne comporte actuellement aucune base légale permettant d'assujettir les installations d'élimination des déchets (hormis les décharges) à un régime d'autorisation. De ce fait, les UIOM tardent à s'adapter aux évolutions de la technique et à apporter des améliorations en termes d'efficacité des matières premières et d'efficacité énergétique. Il est donc important d'introduire des prescriptions régissant ces aspects dans les installations d'élimination des déchets et plus spécialement dans les UIOM.

Si le Conseil fédéral établit, après un examen approfondi (incluant l'évaluation des coûts et l'examen des mesures librement consenties), la nécessité d'une réglementation juridique pour d'autres déchets spécifiques, il doit pouvoir soumettre à autorisation d'autres installations d'élimination des déchets. Ce régime d'autorisation pourrait par exemple être élargi en temps utile aux installations suivantes: incinérateurs de déchets spéciaux, installations de compostage et de méthanisation et usines de traitement des déchets de chantier.

Cette mesure permettrait de créer les conditions d'une harmonisation à l'échelle fédérale du régime des autorisations relatif aux installations d'élimination des déchets, fondée sur l'efficacité des matières premières et l'efficacité énergétique. Le Conseil fédéral doit en outre pouvoir édicter des prescriptions techniques et organisationnelles sur les installations d'élimination des déchets, notamment sur l'état de la technique, la preuve du besoin et la durée de validité des autorisations. Il tiendra compte ici aussi des aspects relatifs à l'efficacité des matières premières et à l'efficacité énergétique.

Autres mesures (sans modification de la loi)

Outre les nouvelles mesures introduites dans la LPE, des mandats d'examen sont mis en œuvre dans le cadre du plan d'action Economie verte.

Nous ne disposons actuellement pas de données complètes sur les gisements de minéraux non énergétiques disponibles en Suisse ni sur la demande de ces matières premières dans notre pays. Nous manquons également de données sur les flux de matières en Suisse ou entre la Suisse et l'étranger. Il s'agit dès lors d'examiner les mesures qui permettraient d'améliorer l'approvisionnement à long terme de la Suisse en minéraux non énergétiques dans l'optique d'une optimisation de l'utilisation des ressources.

Il est en outre envisagé de soumettre les nouveaux matériaux et les nouvelles méthodes de construction à des exigences qui prennent en compte le cycle de vie complet des produits de construction. Ces exigences doivent s'inspirer des normes internationales et permettre une gestion durable du cycle de vie des déchets de chantier.

2.2.3 Consommation et production

Pour réduire l'utilisation des ressources par la consommation, deux approches sont poursuivies. La première consiste à accroître l'offre et la demande de produits optimisés sur le plan écologique à travers des mesures axées sur la production, prioritairement fondées sur des accords. La seconde vise à encourager des choix de consommation et des modes de vie respectueux de l'environnement à travers des mesures axées sur la consommation, notamment dans les domaines de l'information et de la sensibilisation.

Les mesures axées sur les produits permettront de soutenir et de renforcer des initiatives privées existantes, par exemple les coopérations entre des entreprises et des organisations de protection de l'environnement visant à réduire l'utilisation de ressources liée à la culture de soja, d'huile de palme ou d'autres produits. Plusieurs entreprises de l'industrie textile contrôlent et optimisent par ailleurs déjà certaines parties de leur assortiment. La mise en œuvre des mesures dans le domaine de la consommation et de la production s'appuiera donc sur les initiatives existantes.

La réduction de l'utilisation des ressources liée à la consommation et la production doit résulter en priorité de mesures librement consenties. Des accords passés entre la Confédération et les acteurs économiques doivent ainsi permettre de définir des mesures efficaces et efficientes visant à diminuer la consommation de ressources. Ce n'est que si les mesures librement consenties s'avèrent insuffisantes pour atteindre leur objectif – soit parce que la participation à ces accords librement consentis est trop faible, soit parce que les mesures ne sont pas mises en œuvre comme prévu – , que le Conseil fédéral prendra des mesures contraignantes comme l'obligation d'établir un compte rendu sur l'assortiment en produits, l'imposition de prescriptions pour la mise sur le marché de produits ou l'étiquetage obligatoire de produits gourmands en ressources. Toutes les mesures doivent être conformes aux dispositions commerciales nationales et internationales (OMC, LETC, ALE) et tenir compte des normes et méthodes internationalement reconnues. L'importation de produits depuis les pays en voie de développement doit en outre respecter les besoins de ces derniers et les objectifs de la coopération suisse au développement. Pour des raisons de proportionnalité, les règles contraignantes sont prévues uniquement pour les produits contribuant de manière sensible à la surexploitation ou à la mise en danger des ressources naturelles. La responsabilité de la réduction de l'utilisation des ressources doit être assumée et concrétisée en premier lieu par les producteurs et distributeurs.

Accords

Les accords passés avec les acteurs économiques constituent un instrument essentiel pour améliorer de façon substantielle l'efficacité des ressources dans les domaines de la consommation et de la production. Ils sont élaborés dans un esprit de partenariat et priment sur l'adoption de réglementations contraignantes. De tels accords jouent un rôle important dans les domaines de la consommation et de la production.

La possibilité de favoriser des accords sectoriels relatifs à la protection de l'environnement existe déjà. Cette disposition doit être élargie de façon à permettre à la Confédération de conclure elle-même avec des acteurs économiques des accords

librement consentis en précisant des objectifs quantitatifs et des délais. C'est uniquement dans le cas où de tels accords librement consentis ne suffiraient pas à réduire de manière substantielle les atteintes à l'environnement que le Conseil fédéral adopterait des mesures plus contraignantes. Dans l'intérêt des parties contractantes, il imposerait rapidement l'obligation de rendre compte sur les matières premières, produits et groupes de produits concernés si d'importants acteurs du marché ne participaient pas aux accords.

Les accords librement consentis entre la Confédération et l'économie sont à rechercher en priorité pour des produits ayant un impact écologique important (p. ex. le coton, la tourbe, l'huile de palme, le cacao, le café, le thé et le poisson). La prise en compte d'aspects sociaux dans ces accords est également visée. Ces accords peuvent, par exemple, avoir pour objet le respect de normes internationales de produits ou d'accords multilatéraux librement consentis dans le domaine du développement durable, ou encore l'amélioration écologique de l'assortiment ou d'une catégorie de produits.

Ces accords doivent être assortis de délais fixes et inclure des objectifs ambitieux et réalisables (p. ex. 90 % de l'huile de palme utilisée en Suisse doit provenir de modes de production durables d'ici une année cible), prévoir des règles négociées pour vérifier leur efficacité et comporter l'obligation de rendre compte régulièrement des progrès accomplis. La présentation des rapports, appuyée si possible sur des conventions internationales existantes comme la Global Reporting Initiative (GRI), est nécessaire pour assurer l'efficacité, la transparence et la crédibilité du contrôle et de la mise en œuvre des accords. L'OFEV élaborera et publiera, en concertation avec les parties contractantes, une notation des performances des entreprises sur la base de ces rapports. Cette démarche doit accroître la transparence et inciter à une réalisation rapide des objectifs.

Informations sur les produits

Nombre de produits ne comportent aucune information environnementale ou n'offrent que des informations environnementales incomplètes. Le consommateur n'est donc pas en mesure d'identifier les produits gourmands en ressources pour leur préférer des produits plus respectueux de l'environnement.

L'amélioration de la transparence écologique des marchés nécessite de fournir au consommateur des informations pertinentes, scientifiquement fondées et compréhensibles sur l'impact environnemental des produits à sa disposition. Le Conseil fédéral doit pouvoir légiférer sur les informations environnementales relatives aux produits responsables d'atteintes importantes à l'environnement, le recours à des dispositions contraignantes n'intervenant que si les approches volontaires (recommandations, accords librement consentis) ne permettent pas de réduire de manière suffisante l'utilisation des ressources dans le domaine de la consommation.

Les fournisseurs de produits portant atteinte de manière sensible à l'environnement peuvent se voir imposer d'informer les consommateurs sur les caractéristiques de leurs produits conformément aux exigences définies par le Conseil fédéral (descrip-

tion de l'impact environnemental à travers des indicateurs spécifiques tels que la consommation d'eau, les émissions de gaz à effet de serre, etc.). Cette mesure porte sur les déclarations environnementales de produits, qui décrivent le profil environnemental de ces derniers. Elle ne concerne pas les labels, qui diffèrent de la déclaration environnementale en ce qu'ils ne décrivent pas les caractéristiques spécifiques au produit mais attestent simplement que certaines exigences environnementales sont remplies. Les fournisseurs de produits proposant déjà de telles informations en dehors d'une obligation légale peuvent être tenus de respecter les exigences du Conseil fédéral dans un but d'harmonisation et de clarté des informations environnementales. Le Conseil fédéral définit les exigences et méthodes relatives à l'évaluation environnementale des produits. Cela permet de garantir une évaluation transparente, homogène et simplifiée de l'impact environnemental. Il convient en outre d'assurer la compatibilité de la mesure avec les travaux en cours au sein de l'UE.

Le 9 avril 2013, la Commission européenne a lancé une proposition pour bâtir un « Marché unique des produits verts »³⁶ comprenant une communication et une recommandation. La proposition de l'UE, qui vise à harmoniser l'évaluation de l'empreinte environnementale des produits et comporte des recommandations relatives à la communication des résultats, va dans le même sens que les mesures prévues pour améliorer les informations environnementales sur les produits. L'UE entend décider des autres applications de cette approche à l'issue d'une phase pilote.

Rapports sur les matières premières et les produits

La responsabilité de la réduction des atteintes à l'environnement causées par les produits ne doit pas être laissée aux seuls consommateurs; elle doit être également assumée par les producteurs et distributeurs de produits. L'amélioration des informations environnementales doit donc être accompagnée d'une amélioration de l'offre de produits sur le plan écologique.

Dans le cas où les accords ne produiraient pas suffisamment d'effets ou que d'importants acteurs n'y participeraient pas, les producteurs et distributeurs pourraient se voir imposer l'évaluation des parties de leur assortiment contribuant de manière sensible à la surexploitation ou à la mise en danger des ressources naturelles, conformément aux exigences définies par le Conseil fédéral, ainsi que la présentation de rapports réguliers à la Confédération. On entend par « parties de l'assortiment » des matières premières, des produits ou des groupes de produits (catégories de produits similaires comme les graisses et les huiles végétales). Dans ce contexte, la transparence de la chaîne d'approvisionnement de chacun des produits est indispensable. Les résultats de l'analyse et de l'évaluation ainsi que les progrès accomplis seront rapportés conformément à des dispositions uniformes du Conseil fédéral. Ces données permettront de visualiser l'étendue des atteintes à l'environnement, l'effet des mesures prises pour réduire ces dernières et les lacunes

³⁶ Empfehlung der Kommission vom 9.4.2013 für die Anwendung gemeinsamer Methoden zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen, KOM(2013) 2021 endgültig.

éventuelles. La publication des rapports conformément aux instructions du Conseil fédéral créera davantage de transparence.

Le Conseil fédéral détermine les catégories de producteurs et de distributeurs concernés par la mesure ainsi que les matières premières et produits ou groupes de produits à évaluer. Doivent être exclues de l'obligation de présenter des rapports les petites entreprises dont l'assortiment n'a pas d'effet sensible sur l'environnement (p. ex. entreprises du commerce de détail employant un nombre limité de personnes ou réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un certain montant). Le Conseil fédéral détermine en outre les exigences et méthodes applicables à l'évaluation et à la présentation des rapports. Pour déterminer les règles de présentation des rapports, le Conseil fédéral se fonde sur des normes et principes internationaux déjà en vigueur (p. ex. fondés sur la Global Reporting Initiative) et sur d'éventuelles dispositions législatives de l'UE.

Lors de la mise en œuvre, il s'agira d'éviter les effets de hausse des prix et de distorsion du marché liés à la présentation des rapports. La publication des résultats par la Confédération permettra aux entreprises de se démarquer par rapport à la concurrence.

Exigences applicables à la mise sur le marché de produits et de matières premières

De nombreux produits sont responsables de graves atteintes à l'environnement au cours de leur cycle de vie, quand leur extraction ne va pas à l'encontre des dispositions applicables dans le pays d'origine. Lorsque leur production provoque des nuisances environnementales importantes mais que leur utilisation ne cause pas d'émissions nocives ou polluantes ou que les produits eux-mêmes ne contiennent pas de substances dangereuses pour l'environnement, leur mise sur le marché ne peut pas être soumise à des exigences minimales à caractère écologique faute de base légale correspondante. Ainsi, des produits dont la production est parfois synonyme de déforestation, d'appauvrissement des sols et de pertes considérables de biodiversité, peuvent être mis sur le marché sans aucune restriction.

Une nouvelle base légale complétera les réglementations existantes pour régir de manière efficace la mise sur le marché de produits dont la production provoque d'importantes atteintes à l'environnement ou contrevient aux dispositions légales en vigueur dans le pays d'origine. Cette base légale offrira également une solution pour l'introduction de futures dispositions régissant l'admission de produits (p. ex. de l'UE).

Une nouvelle disposition ancrée dans la LPE habilitera le Conseil fédéral à édicter, si nécessaire, des exigences minimales à caractère écologique pour la mise sur le marché de produits. Il pourra s'agir d'exigences applicables à la production (bonnes pratiques agricoles, p. ex.), de l'interdiction de toute culture menaçant les forêts vierges ou du renoncement à certains produits chimiques lors de l'étape de fabrication. Ce type d'exigence doit être imposé avec la plus grande retenue pour des raisons de politique commerciale. Le Conseil fédéral ne recourra à cet instrument

que si les produits ont des effets sensibles sur l'environnement, que des mesures moins radicales ou librement consenties n'atteignent pas l'effet voulu et que les exigences s'avèrent compatibles avec les engagements pris à l'échelon international. Ces exigences seront édictées en étroite coordination avec l'UE et tiendront en outre compte des normes internationales existantes, dont le développement et le renforcement doivent par ailleurs être encouragés. L'initiative parlementaire 09.499 de la CEATE-N³⁷ prévoit elle aussi l'introduction dans la LPE de règles de mise sur le marché appliquées à certains biocarburants. Les délibérations à cet égard sont en cours.

Les dispositions concernant les conditions de mise sur le marché doivent en outre fournir une base à la promulgation de dispositions analogues au règlement sur le bois de l'UE (règlement UE n° 995/2010)³⁸. Celui-ci fixe des exigences en matière de mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois fondées sur le respect des prescriptions applicables à l'exploitation du bois dans le pays d'origine. Il vise à garantir, dans un souci de protection du climat et de la biodiversité, que le bois commercialisé a bien été récolté de manière légale. Si l'UE a opté pour cette voie, c'est qu'il est difficile de son point de vue de définir des normes supranationales d'utilisation du bois. Le règlement permet également de renforcer l'application du droit dans les pays producteurs.

Autres mesures

Dans le domaine des marchés publics, conformément à la mesure adoptée dans le Masterplan Cleantech, la Confédération doit contribuer davantage, par ses achats de produits respectueux de l'environnement et efficaces sur le plan énergétique, au développement des technologies correspondantes et au renforcement de ce marché. La révision complète de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a en outre permis d'introduire un monitoring contraignant de la durabilité des achats.

Près d'un tiers des denrées alimentaires est gaspillé. Une grande partie de ce gaspillage pourrait être évitée. Des efforts sont entrepris dans ce sens dans le cadre du plan d'action Economie verte, qui prévoit la mise en œuvre de mesures de sensibilisation de la population d'ici à 2014. Parallèlement, les connaissances seront approfondies et le cadre légal sera réexaminé.

En coordination avec le PNR 69 « Alimentation saine et production alimentaire durable » et la politique agricole 2014-2017, sont identifiés les défis et les potentiels associés à l'adoption par la population suisse d'une alimentation équilibrée, variée et plus économe en ressources. A cet effet, une collaboration est entamée avec les acteurs de la filière agro-alimentaire et des mesures sont en cours d'élaboration.

³⁷ Initiative parlementaire 09.499 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (UREK-N): Agrocarburants. Prise en compte des effets indirects

³⁸ Règlement (UE) N° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, JO. L 295 du 12.11.2010, p. 23.

Les normes internationales volontaires visant à promouvoir des produits en attestant qu'ils sont produits d'une manière plus respectueuse des ressources doivent être renforcées et étendues. Les standards constituent aussi un élément important pour les accords librement consentis. Pour promouvoir et, le cas échéant, renforcer les standards existants, il convient en outre de contrôler leur efficacité du point de vue de leur contribution à la réduction de l'impact environnemental des produits.

2.2.4 Instruments transversaux

Plate-forme sur l'économie verte et initiatives volontaires

L'objectif d'une économie verte n'est pas réalisable à court terme. La transition vers une économie durable et efficace dans l'utilisation des ressources est un processus permanent axé sur le long terme. La présente révision de la LPE crée d'importantes bases légales, en particulier dans les domaines des déchets et des matières premières ainsi que de la consommation et de la production. Mais cela ne suffira pas à empêcher la surexploitation des ressources naturelles sur le long terme.

Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de concrétiser et de mettre en œuvre des mesures communes et librement consenties, en étroite collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile. C'est pourquoi la base légale pour mettre en place une plate-forme sur l'économie verte doit être créée dans le cadre de la révision de la LPE.

La coopération doit également être renforcée à l'échelle internationale. La Suisse peut s'imposer comme centre de coopération sur le thème de l'économie verte, ce qui serait bénéfique pour sa réputation et ouvrirait des perspectives à son économie.

Les principaux éléments de la plate-forme sur l'économie verte sont les suivants:

- *le fondement scientifique et la mise en commun de connaissances pratiques*: les compétences aujourd'hui très dispersées en matière de production, de traitement et de diffusion des connaissances doivent être concentrées;
- *la mise en réseau des différents acteurs*: la collaboration doit être renforcée aux plans national et international;
- *une communication commune de la part des partenaires et l'information du public et de certains groupes ou secteurs cibles*: l'accent est mis sur des mesures d'information et de sensibilisation telles que campagnes, plates-formes Internet et manifestations publiques (colloques, conférences, ateliers, etc.);
- *des actions communes des pouvoirs publics et des particuliers*: la Confédération, l'économie et d'autres acteurs peuvent, par exemple, informer d'une seule voix des groupes cibles déterminés (p. ex. les consommateurs de biens spécifiques);
- *des accords entre les acteurs du marché et l'Etat ou entre acteurs privés du marché*: les accords jouent un rôle central dans le domaine de la consommation et de la production et constituent des éléments importants pour une transition réussie vers une économie verte dans de nombreux autres domaines également;
- *la réalisation commune, exemplaire et inspiratrice* de projets phares ou au-

tres pour une économie verte;

- *le dialogue politique sur d'éventuelles réglementations*: les problèmes que les mesures librement consenties seules ne suffiront pas à résoudre donneront lieu à un examen réalisé en collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile sur la nécessité et la proportionnalité d'éventuelles réglementations.

Le choix des priorités thématiques de la plate-forme sur l'économie verte reposera sur des critères tels que l'efficacité écologique, la faisabilité, les perspectives économiques et sociales offertes ou le rapport coût-utilité. La consommation ou l'économie circulaire sont des exemples de thèmes prioritaires. Les acteurs impliqués dépendront des thèmes choisis. Il pourra s'agir d'entreprises et de fédérations (distribution, construction, recyclage, etc.), d'organisations publiques, de hautes écoles, d'ONG (p. ex. le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable) ainsi que d'organisations et de plates-formes internationales (p.ex. l'OCDE, les Nations Unies, la Plate-forme de connaissances sur la croissance verte).

L'organisation de la plate-forme sur l'économie verte (structure, fonctionnement, thèmes prioritaires pour une période de quatre ans p. ex., etc.) sera présentée de façon plus détaillée dans le cadre du message.

Formation

Instrument transversal par excellence, la formation joue un rôle important dans la mise en application du plan d'action Economie verte. La mise en œuvre réussie de mesures de promotion d'une économie verte nécessite des spécialistes qualifiés. Les mesures de formation dans le domaine de l'économie verte seront coordonnées et harmonisées avec les mesures planifiées ou en cours relevant d'autres politiques sectorielles.

Engagement international

Il existe un consensus international de plus en plus large sur la nécessité de développer la protection de l'environnement en y intégrant l'aspect de l'efficacité des ressources afin de parvenir à une utilisation durable des ressources naturelles. En témoignent diverses initiatives, conférences et conventions internationales. La Conférence de Rio sur le développement durable de 2012 a ainsi mis l'accent sur l'utilisation efficace des ressources. Cette évolution doit être prise en considération dans la législation tout en respectant la répartition actuelle des compétences pour les activités liées à l'engagement international de la Suisse. Les lois fédérales et ordonnances³⁹ sur la coopération au développement et sur la coopération avec l'Europe de l'Est et le message actuel concernant la coopération internationale seront donc pris

³⁹ Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1), ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01) et ordonnance sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.11).

en compte. La plate-forme sur l'économie verte devra en outre suivre le développement de l'engagement international.

Dans la LPE, l'article consacré à la coopération internationale en faveur de la protection de l'environnement mentionne explicitement les activités pour lesquelles la Suisse pourra accorder des contributions. Les dispositions actuelles de l'art. 53, al. 1, LPE énumérant de façon exhaustive les possibilités d'octroi de contributions, il est en effet nécessaire de compléter la base légale pour pouvoir accorder également des aides financières à des institutions internationales dont les activités conduisent à une utilisation plus efficace des ressources naturelles et donc à une réduction des atteintes à l'environnement.

Autres mesures relatives à l'engagement international (sans modification de la loi)

L'impact des accords commerciaux sur l'environnement est évalué dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action Economie verte. Les catégories de produits sur lesquelles portent des négociations donneront ainsi lieu au cas par cas à des études de faisabilité environnementale pour déterminer si les accords existants et les exigences minimales en vigueur dans le domaine de l'environnement sont respectés. Pour concevoir concrètement ces études, on se référera en particulier à l'expérience d'autres Etats membres de l'OCDE en la matière.

Afin de renforcer la responsabilité écologique du secteur des matières premières, la Suisse milite en faveur de directives internationales pour une extraction des matières premières respectueuse de l'environnement et est engagée dans un dialogue international sur ce thème. La possibilité de négocier et d'adopter des directives internationales est par ailleurs examinée.

Les mesures du plan d'action Economie verte visant à renforcer l'image de la Suisse à l'étranger dans le domaine de l'économie verte et à promouvoir les atouts de la Suisse pour l'accueil d'organisations et de processus de rang international dans le domaine de l'économie verte peuvent être mises en œuvre sans modification de la LPE.

2.3 Contribution des mesures à l'efficacité des ressources dans l'économie

Selon les experts⁴⁰, le potentiel de réduction de la pression sur les ressources naturelles pourrait atteindre environ 40 %. Il comprend les contributions de politiques existantes (comme la politique climatique et la stratégie énergétique), qui concourent déjà de manière importante à l'objectif d'efficacité des ressources dans l'économie (cf. chapitre 1.3.2). Le plan d'action Economie verte et la présente révision de la

⁴⁰ Ernst Basler & Partner (2013) RessourcenEFFizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon

LPE constituent des avancées supplémentaires pour réaliser le potentiel non encore exploité.

Les modifications de la LPE contribuent directement à ménager l'environnement dans le domaine des déchets et matières premières et, à travers les accords librement consentis, dans le domaine de la consommation et de la production:

- Préservation des matières premières primaires: l'amélioration de la récupération de matières premières comme les métaux et le phosphore et le développement de la valorisation du gravier secondaire réduisent les besoins en matières premières primaires. Il s'ensuit une diminution des atteintes à l'environnement (pollution des sols, de l'eau et de l'air, p. ex.) causées, souvent à l'étranger, par l'extraction et le transport de matières premières primaires.
- Réduction des atteintes à l'environnement liées à l'élimination des déchets: la reprise obligatoire de certains emballages de biens de consommation en vue d'une valorisation matière permet de réduire le volume de déchets et donc de diminuer les atteintes à l'environnement liées à leur élimination.
- Optimisation énergétique: le remplacement de combustibles fossiles par une production accrue de chaleur dans les UIOM contribue à la préservation du climat.
- Diminution de la pollution des sols: les procédures de récupération du phosphore dans les boues d'épuration, les farines animales et la poudre d'os montrent que les engrais à base de phosphore secondaire contiennent en règle générale moins de cadmium et d'autres métaux lourds que les engrais phosphorés importés. L'emploi accru d'engrais à base de phosphore secondaire dans l'agriculture conduira donc à une moindre pollution des sols.
- Réduction des atteintes à l'environnement dues à la consommation: grâce à une offre de produits plus écologique, les atteintes à l'environnement dues à la consommation sont réduites. Si l'on ne consommait en Suisse que des produits à l'huile de palme issue d'une production durable, par exemple, cela contribuerait à la préservation du climat, de la biodiversité, des sols et de l'eau.

Les mesures d'accompagnement prévues dans les domaines « Objectif et rapports » et « Instruments transversaux » sont plus difficiles à évaluer car elles produisent des effets indirects. Elles sont néanmoins essentielles pour renforcer l'efficacité des mesures directes et en favoriser le développement. Les initiatives volontaires des acteurs économiques, de la communauté scientifique et de la société civile contribuent en outre de manière significative à cette efficacité.

Enfin, la Suisse peut contribuer à l'avènement d'une économie verte à l'échelle mondiale à travers le renforcement de la coopération internationale. Elle concourt ainsi à une utilisation plus efficace et plus respectueuse des ressources naturelles de la planète.

2.4 Droit comparé et rapport avec le droit européen

Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources

La Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources présentée par l'UE en 2011⁴¹ (cf. ch. 1.1.4) contient des objectifs nouveaux importants. La Commission européenne a mené en 2012 une large consultation sur les objectifs et les indicateurs de l'efficacité des ressources auprès des entreprises, de la communauté scientifique, des ONG ainsi que des autorités locales et nationales. Elle prévoit de définir, d'ici à la fin de 2013, des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer précisément les progrès accomplis.

Réglementation dans le domaine des déchets et des matières premières

En droit communautaire, la directive 2008/98/CE⁴² (directive communautaire relative aux déchets) établit un cadre juridique pour le traitement des déchets. Elle vise à protéger l'environnement et la santé humaine en prévenant ou en réduisant les effets nocifs de la production et de la gestion des déchets ainsi qu'en améliorant l'efficacité de l'utilisation des ressources. Cette directive instaure une « hiérarchie des déchets » comportant cinq niveaux: prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, autre valorisation (notamment énergétique), élimination. Les Etats membres doivent mettre en place des mesures en vue de renforcer cette hiérarchie. Par rapport aux directives antérieures, la directive de 2008 permet aux Etats membres d'instaurer un régime de responsabilité élargie du producteur (art. 8). Celui-ci permet d'obliger les personnes physiques ou morales qui élaborent, fabriquent, manipulent, traitent, vendent ou importent des produits à participer à des systèmes de reprise ou à concevoir les produits de façon à faciliter leur recyclage, par exemple. Par ailleurs, les Etats membres sont tenus de mettre en place des collectes séparées des déchets lorsqu'elles sont réalisables et souhaitables d'un point de vue technique, environnemental et économique.

La directive 94/62/CE⁴³ (directive communautaire relative aux emballages) prévoit des mesures visant à éviter la production de déchets d'emballages et à promouvoir la réutilisation, la valorisation matière et d'autres formes de valorisation de ces déchets. Il s'agit d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement ainsi que le fonctionnement du marché intérieur. Le but supérieur est la prévention des déchets d'emballages. Leur élimination finale doit être considérée comme la solution de dernier recours. Les Etats membres doivent donc mettre en place différentes mesures destinées à prévenir la production de déchets d'emballages et à développer les systèmes de réutilisation des emballages de façon à réduire leur impact sur l'environnement. Ils sont tenus d'instaurer des systèmes de reprise, de collecte et de valorisation des déchets d'emballages afin d'atteindre les objectifs chiffrés fixés dans la directive. A cet effet, les Etats membres peuvent notamment conclure des accords avec les secteurs économiques concernés (cf. art. 22 III bis). L'incinération

⁴¹ CE (2011): Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, COM(2011) 571 final, Bruxelles.

⁴² Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, JO L 312/3 du 22.11.2008, p. 3 – 30.

⁴³ Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO L 365 du 31/12/1994, p. 10 – 23.

de déchets dans des installations prévues à cet effet constitue une valorisation énergétique et, à ce titre, est reconnue comme contribuant à la réalisation des objectifs. La directive fixe en outre différentes exigences applicables aux emballages (p. ex. teneur maximale en métaux lourds, obligation de limiter le volume et le poids des emballages au minimum nécessaire, respect des normes européennes, etc.). Pour faciliter la collecte, la réutilisation et la valorisation des emballages, ceux-ci doivent porter un code indiquant leur composition.

Les Etats membres ont en outre un certain nombre d'obligations en ce qui concerne l'information des utilisateurs d'emballages.

Contrairement à la disposition relative à la reprise des emballages prévue dans la LPE (art. 30b, al. 2^{bis}), la directive de l'UE stipule seulement que les Etats membres doivent mettre en place un système de reprise et/ou de collecte, sans leur imposer d'obligations de reprise dans des situations déterminées.

La modification de l'art. 30d, al. 2 LPE permet de rendre obligatoire la valorisation de déchets déterminés. Cette possibilité n'existe pas dans la directive de l'UE, qui prévoit par contre des objectifs chiffrés (pourcentages) pour la valorisation de différents matériaux (p. ex. le verre, le papier, le bois, etc.). L'art. 30d, al. 4, LPE permet au Conseil fédéral de restreindre l'utilisation de matériaux et de produits à certaines fins si cela favorise l'écoulement de produits issus de la valorisation des déchets, pour autant que cela soit écologiquement bénéfique et économiquement supportable. Les Etats membres de l'UE ont eux aussi la possibilité d'encourager la valorisation des déchets, mais la directive ne leur accorde pas expressément la prérogative de restreindre l'utilisation de certains matériaux et produits.

La directive de l'UE relative aux déchets soumet à un régime d'autorisation les installations et les entreprises comptant procéder au traitement de déchets (cf. art. 23). L'incinération ou la co-incinération avec valorisation énergétique est autorisée uniquement si la valorisation présente une efficacité énergétique élevée (art. 23, al. 4). L'art. 30h, al. 2, en revanche, laisse au Conseil fédéral le choix d'instaurer ou non un régime d'autorisation pour l'élimination des déchets (hormis les décharges).

Réglementation dans le domaine de la consommation et des produits

Le 9 avril 2013, la Commission européenne a présenté ses travaux visant à améliorer la transparence commerciale des « produits verts ». Cette approche va dans le même sens que les mesures formulées dans le cadre du plan d'action Economie verte dans le domaine de la consommation et de la production, même si l'application de ces mesures à l'aide d'outils politiques donnera lieu à des décisions lors d'une étape ultérieure seulement. La proposition de l'UE comporte d'une part une communication sur la mise en place d'un marché unique des produits verts grâce à l'amélioration de l'information relative à la performance environnementale des produits (méthode de l'empreinte environnementale de produits, EEP; en anglais, Product Environmental Footprinting, PEF) et des organisations, dont font partie les

entreprises⁴⁴ (méthode de l’empreinte environnementale d’organisations et des entreprises, EEO; en anglais, Organisation Environmental Footprinting, OEF), et d’autre part une recommandation qui encourage à utiliser les méthodes développées par la Commission pour évaluer ladite performance environnementale.⁴⁵ Cette approche, qui repose sur l’analyse des cycles de vie (ACV; en anglais, Life Cycle Assessment, LCA), prévoit d’élaborer des règles pour des catégories de produits (Product Category Rules) afin d’uniformiser et de simplifier l’évaluation de l’impact sur l’environnement. Dans une première phase, la Commission de l’UE invite les Etats membres et les parties prenantes à utiliser les méthodes de l’EEP et de l’EEO pour mesurer l’impact environnemental des produits et des organisations dans le cadre de mesures et d’initiatives volontaires pour mesurer et publier la performance environnementale de produits et d’organisations tout au long de leur cycle de vie⁴⁶. Parallèlement, un essai pilote d’une durée de trois ans sera réalisé avec les parties prenantes volontaires pour tester les méthodes de calcul des impacts environnementaux.

L’UE veut en outre accroître la transparence sur les activités des grandes entreprises en les obligeant à présenter des rapports sur des sujets en lien avec le développement durable. Selon la proposition présentée par la Commission le 16 avril 2013, les entreprises ayant plus que 500 employés seraient tenues de fournir des informations concernant certains aspects de leur situation au regard du développement durable.

La Commission de l’UE juge positifs les efforts menés actuellement dans différents pays pour améliorer la transparence écologique du marché. Mais elle estime qu’il serait plus efficace d’avoir une approche mieux coordonnée en raison de la complexité et de la mondialisation croissantes des chaînes logistiques.

Réglementation dans le domaine du commerce du bois

Un règlement applicable au commerce du bois⁴⁷ est en vigueur dans l’UE depuis le 3 mars 2013. Il interdit la mise sur le marché de bois récolté de façon illégale et impose des obligations de diligence particulières à tous les opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché pour la première fois dans l’Union européenne. La Suisse est concernée par ce nouveau règlement communautaire puisque toutes les exportations de produits du bois (bois brut, bois débité, matériaux dérivés du bois, produits finis à base de bois et de papier) de Suisse vers l’UE y sont soumises. Les importateurs européens doivent respecter leurs devoirs de diligence envers leurs fournisseurs suisses et exiger d’eux qu’ils produisent les informations requises.

⁴⁴ Communication de la Commission du 9 avril 2013. Mise en place du marché unique des produits verts. COM(2013) 196 final

⁴⁵ Recommandation de la Commission du 9 avril 2013 relative à l’utilisation de méthodes communes pour mesurer et indiquer la performance environnementale des produits et des organisations sur l’ensemble du cycle de vie, JO du 4.5.2013 L 124, p. 1.

⁴⁶ Cf. COM(2013) 196 final: « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Mise en place du marché unique des produits verts. Faciliter l’amélioration de l’information relative à la performance environnementale des produits et des organisations ».

⁴⁷ Règlement n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché (Règlement sur le bois de l’UE, RBUE).

Les exportateurs suisses doivent donc bien connaître les exigences auxquelles leurs acheteurs dans l'UE sont assujettis.

Les obstacles techniques au commerce qui découlent de ce règlement communautaire pourraient être éliminés si la Suisse se dotait d'une réglementation analogue. Cela serait en outre judicieux pour des raisons de politique environnementale. En effet, seule une coopération internationale permet de lutter contre l'abattage illégal du bois et les risques environnementaux qui en découlent. Or, la législation suisse ne comporte actuellement aucune base légale interdisant la mise sur le marché de bois récolté illégalement. Des consultations menées auprès des associations économiques et environnementales ainsi que des associations de consommateurs ont montré que l'introduction en Suisse d'une réglementation équivalente susciterait une large adhésion.

Réglementation dans le domaine des produits de construction

L'élaboration du message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur les produits de construction (LPCo) est en cours. Cette révision a pour but de transposer en droit suisse le règlement de l'UE relatif aux produits de construction⁴⁸. Si le Conseil fédéral édicte, en application du nouveau chap. 7 LPE, des dispositions concernant les produits de construction, il les harmonisera avec la législation régissant ces produits, en particulier avec les règles de primauté prévues, et précisera dans les dispositions d'exécution comment la législation suisse relative aux produits de construction doit être appliquée.

2.5 Exécution

La mise en œuvre de l'art. 10h (objectifs, plate-forme sur l'économie verte, comptes rendus) ne requiert pas de modification d'ordonnances. C'est le Conseil fédéral qui est essentiellement responsable de l'exécution de ces dispositions. Si des précisions apparaissent nécessaires ultérieurement, il pourra édicter des dispositions d'application du rang de l'ordonnance.

Les détails de la collecte séparée de certains emballages du secteur de la consommation seront réglés dans une nouvelle ordonnance fédérale sur les emballages, dans le cadre d'une révision totale de l'ordonnance du 5 juillet 2000 sur les emballages pour boissons (OEB; RS 814.621). L'exécution des nouvelles dispositions concerne avant tout le commerce de détail; pour ce qui est des autorités, l'exécution incombe principalement à la Confédération.

La définition d'exigences minimales portant spécifiquement sur la valorisation matière et énergétique dans les installations d'élimination des déchets sera réglée au

⁴⁸ Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, JO L 88 du 4.4.2011, p. 5.

niveau de l'ordonnance, en tenant compte de l'état de la technique et du caractère économiquement supportable. Certaines règles seront intégrées dans l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD); il est vraisemblable que les prescriptions concrètes se limiteront aux usines d'incinération des ordures ménagères et aux installations d'élimination des déchets biogènes. En ce qui concerne la valorisation des métaux présents dans les résidus de traitement, l'OTD contiendra des exigences concrètes applicables à des métaux déterminés présents en particulier dans les résidus de broyage (« fractions légères de déchetage ») et plus généralement dans les résidus d'incinération. C'est également dans l'OTD que seront définies les conditions-cadre techniques nécessaires pour la récupération du phosphore ainsi que le calendrier de mise en œuvre de cette disposition. Les modalités de détail de la valorisation matière des matériaux d'excavation et des déblais de perçement figureront elles aussi dans l'OTD; il s'agira de définir en particulier à partir de quand les quantités de composants valorisables contenues dans les déchets sont considérées comme « importantes ». L'exécution de ces dispositions incombe majoritairement aux cantons.

Les règles détaillées de l'utilisation du produit des taxes d'élimination anticipées (TEA) pour financer les tâches supplémentaires de la Confédération (coûts d'exécution) seront formulées dans les ordonnances fédérales concernées (ordonnance du 14 janvier 1998 sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques, OREA, RS 814.620; ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux, ORRChim, RS 814.81). Il faudra déterminer concrètement quelles sont les tâches d'exécution pouvant être considérées comme des coûts d'exécution. L'exécution de ces dispositions incombe à la Confédération.

Dans un premier temps, l'exécution de la disposition relative aux informations sur les produits (art. 35d) ne nécessite pas d'action car elle place au premier plan l'harmonisation avec l'UE. Des dispositions d'exécution ne seront pas nécessaires avant que le Conseil fédéral, en application du principe de subsidiarité, ne vienne à la conclusion que les accords librement consentis (art. 41a) n'ont pas apporté les résultats souhaités. En revanche, si le nombre d'opérateurs du marché participant aux accords librement consentis est insuffisant, il est prévu que le Conseil fédéral édicte assez rapidement une ordonnance concrétisant la mise en œuvre de l'obligation de rendre compte sur les matières premières et les produits (art. 35e).

La position de la Suisse au sujet du Règlement sur le bois de l'UE (RBUE) a été définie après consultation des milieux économiques, des organisations environnementales et des organisations de consommateurs: il est impératif que la Suisse se dote d'une réglementation analogue au RBUE afin d'abolir les entraves techniques au commerce dans ce domaine ainsi que pour des raisons de politique de l'environnement. Cela permettra à la Suisse d'être intégrée dans le système du RBUE. Cependant, il faut attendre que la réglementation européenne et la réglementation suisse aient été reconnues comme équivalentes par les deux parties pour que les obstacles à l'exportation de produits du bois suisses tombent et pour que la Suisse puisse combattre plus efficacement la récolte illégale de bois dans le cadre de la coopération internationale. Une ordonnance fondée sur les art. 35f, 35g et 35h sera mise en vigueur dans les plus brefs délais.

La LPE règle complètement les possibilités de soutenir financièrement les tâches exécutées en application des dispositions relatives à la plate-forme sur l'économie verte et à la prise d'initiatives volontaires. Il n'est pas nécessaire de les concrétiser au niveau de l'ordonnance. Si des précisions s'imposaient ultérieurement, elles pourraient donner lieu à une ordonnance du Conseil fédéral.

3 Commentaire des articles

Titre 1, chapitre 4: Informations sur l'environnement⁴⁹

Art. 10e, al. 1, phrase d'introduction et al. 3 Informations et conseils sur l'environnement

La disposition figurant actuellement dans la LPE est limitée à l'information sur l'état des nuisances qui portent atteinte à l'environnement. La présente modification étend l'obligation des autorités de renseigner et de conseiller le public à l'aspect de l'efficacité des ressources. Le terme de ressources est à comprendre ici au sens large: il englobe la stabilité du climat, mais aussi le sol, la biodiversité, l'air, l'eau et les matières premières ou les matériaux employés, comme les minerais et les matières premières biotiques. En principe, l'obligation d'informer et de sensibiliser porte sur l'ensemble des domaines visés par la LPE. L'obligation de dispenser des renseignements et des conseils sur l'efficacité des ressources incombe en particulier à la Confédération et elle n'est pas assortie d'une délégation de tâches à des entreprises ou des associations. Les aspects énergétiques de l'efficacité des ressources sont régis par la loi sur l'énergie; ils ne sont donc pas concernés par la nouvelle réglementation proposée.

Titre 1, chapitre 5 (nouveau): Utilisation efficace des ressources naturelles

L'utilisation efficace des ressources naturelles fait l'objet d'un chapitre à part entière afin de montrer que ce nouveau principe est essentiel.

Art. 10h (nouveau) Utilisation efficace des ressources naturelles

Al. 1: Cette disposition donne à la Confédération et, dans le cadre de leurs compétences, aux cantons (y compris les communes) l'obligation d'agir pour améliorer durablement l'efficacité de l'utilisation des ressources afin de réduire de manière déterminante les atteintes à l'environnement causées par la production et la consommation en Suisse, en tenant compte également de l'impact de la consommation suisse sur l'environnement à l'étranger. La loi prend ainsi en considération le fait que plus de la moitié des atteintes à l'environnement dues à la consommation

⁴⁹ Les modifications apportées dans le chapitre 4 du titre 1 présentées ici reposent sur le projet de ratification de la convention d'Aarhus (cf. FF 2012 4065 ss). Ce dossier est encore en cours d'examen par le Parlement.

suisse sont engendrées à l'étranger. En effet, les phases du cycle de vie (production, transport, utilisation, élimination) des produits consommés en Suisse ne se déroulent pas toutes dans notre pays. Juridiquement, la Suisse ne peut agir pour réduire le niveau des atteintes à l'environnement qu'elle contribue à causer à l'extérieur de son territoire national qu'en adoptant des mesures qui s'appliquent ou qui sont déclenchées dans notre pays. De plus, la politique environnementale internationale de la Suisse joue un rôle important pour réduire les atteintes à l'environnement en particulier à l'étranger.

Al. 2: Pour développer continuellement l'économie verte, il est indispensable de collaborer étroitement avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et de la société civile pour élaborer et mettre en œuvre des mesures conjointes et librement consenties. A cet effet, la Confédération gère une plate-forme sur l'économie verte et collabore avec des organisations nationales et internationales. Les thèmes prioritaires de la plate-forme sont axés sur l'effectivité écologique, la faisabilité et le potentiel d'opportunités pour l'économie et la société ainsi que le rapport coût-utilité. Le choix des acteurs appelés à participer est fonction des thèmes prioritaires choisis.

Al. 3: Le Conseil fédéral rend compte au Parlement régulièrement des progrès accomplis en matière d'efficacité des ressources ainsi que de l'évolution des atteintes à l'environnement en exposant les mesures supplémentaires qu'il estime nécessaires. Il est guidé par l'objectif d'améliorer durablement l'efficacité de l'utilisation des ressources afin de réduire de manière déterminante les atteintes à l'environnement (art. 10h, al. 1).

Dans son rapport, le Conseil fédéral peut proposer à l'Assemblée fédérale des objectifs quantitatifs spécifiques (p. ex. des taux de recyclage pour des matériaux importants ou des objectifs de réduction des pertes de denrées alimentaires) et montrer avec quelles mesures ces objectifs peuvent être atteints. Si cela est nécessaire pour développer l'économie verte, il convient d'ancrer dans la loi des objectifs quantitatifs et les mesures requises pour les atteindre. Ces objectifs doivent être fondés scientifiquement et alignés sur des objectifs internationaux (p. ex. les objectifs de l'UE dans le cadre de la Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ou encore les objectifs pour le développement durable et le programme de développement pour l'après-2015 de l'ONU).

Il faudra en particulier utiliser un jeu d'indicateurs appropriés, qui devront tenir compte de manière suffisante des atteintes à l'environnement causées à l'étranger par la consommation suisse. La compétence de déterminer les méthodes d'examen, de mesure et de calcul appartient au Conseil fédéral en vertu de l'art. 38, al. 3, LPE en liaison avec l'art. 44, al. 1, LPE.

Titre 2, chapitre 4: Déchets

Art. 30b, al. 2^{bis} Collecte

A l'heure actuelle, le Conseil fédéral a déjà la compétence d'édicter les réglementations qui pourraient être nécessaires pour imposer la reprise de produits, y compris les emballages (cf. art. 30b, al. 2, let. a), mais cette compétence est établie dans une disposition potestative. Le nouvel al. 2^{bis} oblige le Conseil fédéral à prendre des dispositions portant spécifiquement sur les emballages des produits de consommation s'il est nécessaire d'imposer la reprise de certains de ces emballages. La nécessité d'édicter de telles réglementations, pour autant qu'elles soient économiquement supportables, est en principe établie lorsqu'il n'y a pas de solutions de recyclage, que la reprise présente un avantage écologique (écobilan positif) et qu'il existe des débouchés pour les matériaux recyclés. La référence à l'art. 30d, al. 3 garantit que l'introduction d'une obligation de reprise et de dispositions sur la valorisation par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance répond aux mêmes conditions.

La seule obligation à laquelle le commerce de détail peut être assujéti est la reprise d'emballages de produits de consommation déterminés, ce qui lui laisse une entière liberté pour concevoir le conditionnement de ses produits et le processus de reprise. La nouvelle disposition ne concurrence pas les systèmes de reprise existants (p. ex. pour le verre, le PET ou l'aluminium), pas plus qu'elle ne concerne les processus de reprise du papier, du carton et des boîtes en fer-blanc.

Art. 30d Valorisation

L'art. 30d est redécoupé en quatre alinéas. L'introduction de la notion d'« état de la technique » permet d'encourager l'adaptation des installations d'élimination des déchets à l'évolution technologique et donc de favoriser l'amélioration permanente de l'efficacité des matières et de l'efficacité énergétique. Le caractère économiquement supportable constitue également un critère. Les exigences minimales de valorisation matière ou énergétique imposables aux installations d'élimination des déchets seront formulées au niveau de l'ordonnance.

L'al. 2 indique quels sont les déchets en particulier qui doivent faire l'objet d'une valorisation matière.

Les métaux valorisables doivent être récupérés dans les résidus du traitement des déchets, des eaux usées et l'air vicié (al. 2, let. a). Cette disposition vise, par exemple, les scories des usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) et les boues d'hydroxyde produites en grandes quantités, en particulier dans l'industrie de la galvanisation (traitement de surface) et lors du traitement des poussières et des cendres de filtrage dans les UIOM. Le Conseil fédéral prévoit d'instaurer par voie d'ordonnance des prescriptions techniques et organisationnelles applicables à la valorisation des métaux.

L'obligation de valoriser, c'est-à-dire de récupérer les composants valorisables (en particulier le gravier et le sable) dans les matériaux d'excavation et les déblais de

percement (al. 2, let. b), est limitée aux matériaux non pollués destinés à être directement mis en décharge. Pour des raisons de bon sens écologique et économique, elle ne s'applique que si les matériaux d'excavation et les déblais de percement contiennent une part importante de composants valorisables. Une part de composants valorisables est considérée comme importante à partir de 30%.

Le Conseil fédéral règle au niveau de l'ordonnance, en tenant compte de critères économiques, la récupération du phosphore contenu dans les boues d'épuration, les farines animales et la poudre d'os (al. 2, let. c). Des délais de transition seront prévus pour l'exécution des obligations de valorisation afférentes. L'office fédéral compétent définira les spécifications techniques applicables à la récupération du phosphore dans une aide à l'exécution.

Complétant et précisant l'al. 2, l'al. 3 permet d'édicter des prescriptions pour certains déchets si la quantité de déchets ou des considérations d'ordre écologique le commandent. Il faut au préalable que la nécessité de légiférer ait été démontrée par des études préliminaires suffisantes (y compris une évaluation des coûts et l'examen de mesures librement consenties). Cette disposition donne au Conseil fédéral la possibilité d'agir en faveur du développement des technologies de valorisation matières et énergétique des déchets, en veillant à ce qu'elles soient économiquement supportables et en tenant compte de l'efficacité des matières premières et de l'efficacité énergétique. L'accent doit porter sur la valorisation économique des déchets contenant des métaux rares utilisés dans la haute technologie ainsi que des composants plastiques ne faisant pas encore l'objet d'une valorisation matière.

L'al. 4 donne au Conseil fédéral la possibilité d'encourager la vente de produits issus de la valorisation de déchets (produits secondaires) en imposant des restrictions aux produits primaires correspondants. Cette possibilité existait déjà dans la version précédente de la LPE (art. 30d, let. b). A ce jour, le Conseil fédéral n'a pas édicté d'ordonnances reposant sur cette disposition. Il est cependant indiqué, pour optimiser l'efficacité de l'utilisation des ressources et de l'énergie, de conserver cette disposition. Jusqu'ici, l'imposition de restrictions à l'utilisation de matériaux et de produits était soumise à la condition que cela n'entraîne pas de coûts supplémentaires et de pertes de qualité importants. Désormais, ce sont les avantages écologiques et le caractère économiquement supportable qui servent de critères. Cette modification a l'avantage de simplifier la formulation de la loi. De plus, elle permet de tenir compte de la comparaison entre les atteintes à l'environnement produites par l'élimination et celles produites par la fabrication de produits primaires.

Art. 30e, al. 2 Stockage définitif

Le régime d'autorisation des installations d'élimination des déchets, y compris les décharges, ne figure plus à l'art. 30e, mais à l'art. 30h, al. 1.

Art. 30h Installations d'élimination des déchets

Jusqu'ici, parmi les installations d'élimination des déchets, seules les décharges étaient soumises à un régime d'autorisation en vertu du droit fédéral.

Le nouvel al. 1 reprend la teneur de l'actuel art. 30e, al. 2. La mention « du canton » est biffée car la compétence cantonale se déduit déjà de l'art. 36. De plus, l'alinéa est complété par une disposition précisant que l'autorité peut limiter l'exploitation de la décharge dans le temps.

L'al. 2 permet au Conseil fédéral de soumettre à autorisation d'autres installations d'élimination des déchets, non sans avoir procédé à des études préliminaires suffisantes et établi la nécessité de légiférer. L'idée principale est d'instaurer une autorisation obligatoire pour les UIOM, les usines d'incinération de déchets spéciaux, les installations de compostage, les installations de méthanisation et les installations de traitement des déchets de chantier. L'octroi de l'autorisation est assujéti entre autres à la condition que la valorisation matière et énergétique des déchets selon l'art. 30d soit garantie. Le Conseil fédéral se fonde sur l'art. 30h, al. 3 pour imposer d'autres prescriptions techniques et organisationnelles à respecter pour obtenir l'autorisation visée à l'al. 2.

Beaucoup de ces installations sont déjà au bénéfice d'une autorisation d'exploitation cantonale. Le régime d'autorisation fédéral permettra au Conseil fédéral d'harmoniser les conditions d'octroi des autorisations d'exploitation aux installations d'élimination des déchets afin d'augmenter l'efficacité des matières premières et l'efficacité énergétique en tenant compte des réglementations cantonales et des connaissances en la matière (al. 3). L'al. 3 est également applicable aux installations d'élimination des déchets qui ne sont actuellement pas soumises à un régime d'autorisation en vertu de l'art. 30h, al. 1 et 2.

Art. 32a^{bis} Taxe d'élimination anticipée

La modification de la dernière phrase de l'al. 1 permettra au Conseil fédéral d'utiliser le produit de la taxe d'élimination anticipée (TEA) également pour financer les coûts encourus par la Confédération pour l'exécution (y compris la surveillance) dans le domaine des TEA. Cette disposition a une formulation analogue à celle de l'art. 38 de la loi sur le CO₂ (utilisation des produits) et de l'art. 35a, al. 9, LPE (taxe d'incitation sur les composés organiques volatils).

La surveillance des organisations mandatées pour administrer les TEA est réglée dans les ordonnances afférentes. La surveillance des organisations chargées de percevoir la TEA sur les piles, par exemple, est réglée dans l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim). La taxe sert à financer l'élimination, mais aussi l'information, notamment pour favoriser la récupération des piles.

Il y a tout lieu de penser que de nouvelles taxes d'élimination anticipées devront être mises en place, en plus des dispositions concernant les piles et le verre, afin de financer les coûts de reprise, de logistique et de valorisation (p. ex. pour les emballages pour boissons et le plastique). La Confédération aura ainsi des tâches supplémentaires d'exécution et de surveillance dans le domaine des TEA, dont certaines auront le caractère de dépenses d'exécution ou de dépenses de surveillance au sens de la loi, en particulier:

- surveiller les organisations privées mandatées pour collecter et redistribuer les TEA;
- siéger dans l'organe administratif approprié des organisations privées mandatées pour administrer les TEA;
- coordonner la communication concernant les systèmes de reprise et veiller à son uniformité en se fondant sur la politique fédérale de gestion des déchets applicable à chaque domaine;
- vérifier régulièrement que les systèmes de reprise ont un impact écologique durable;
- assurer et contrôler le respect par le marché de la réglementation afférente aux TEA;
- veiller à ce que la réglementation afférente aux TEA soit appliquée uniformément dans les différentes filières de collecte séparée;
- collaborer avec les organisations privées mandatées pour déterminer périodiquement les taux des TEA.

Titre 2, chapitre 7: Réduction des atteintes à l'environnement liées aux matières premières et aux produits

Ce nouveau chapitre sous le titre 2 « Limitation des nuisances » concrétise le nouveau principe, énoncé à l'art. 10h, de réduire les atteintes à l'environnement provoquées par l'utilisation de matières premières et la consommation de produits en Suisse, en tenant compte des atteintes à l'environnement causées à l'étranger.

Rapport avec la LETC: En vertu de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC), les prescriptions techniques doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce (art. 4, al. 1, LETC). Les nouvelles prescriptions techniques devront s'aligner sur les dispositions correspondantes des principaux partenaires commerciaux de la Suisse. On peut déroger à ce principe si des intérêts publics prépondérants l'exigent, si la dérogation ne constitue ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée aux échanges et si le principe de proportionnalité est respecté (art. 4, al. 3, LETC). Comme dans le cas de l'art. 35d, dans la mesure où il s'agit du marquage de produits, les dispositions d'application de l'art. 35f devront respecter les principes de la LETC ainsi que les engagements internationaux de la Suisse. Si l'on instaure des autorisations de mise sur le marché, les dispositions afférentes devront prévoir, lorsque cela est indiqué, une exception au principe du « Cassis de Dijon » fondée sur l'art. 16a, al. 2,

LETC afin que des produits en provenance de l'UE et de l'EEE n'échappent pas aux dites dispositions.

Rapport avec la législation spéciale applicable à différents secteurs de produits: les mesures doivent être conçues en accord avec la législation spéciale régissant le secteur des produits visés. Dans la mesure où cela est possible et judicieux, on complètera la réglementation existante dans la législation sectorielle correspondante.

Art. 35d (nouveau) Informations sur les produits

Ce nouvel article régit les informations environnementales sur les produits, et plus spécifiquement, les informations décrivant les propriétés des produits pouvant avoir un effet sur l'environnement. Les labels environnementaux signalisant le respect de critères environnementaux spécifiques ne sont pas concernés. Cette disposition a pour but essentiel d'améliorer les informations environnementales sur les produits afin que les consommateurs soient en mesure de choisir des produits présentant un avantage significatif pour l'environnement. La mise en œuvre de cet article tiendra compte en particulier des développements futurs au sein de l'UE

Al. 1, let. a: Le Conseil fédéral peut imposer aux producteurs, aux importateurs et aux commerçants de communiquer et d'afficher des informations sur les atteintes causées par les produits qui, au cours de leur cycle de vie, contribuent sensiblement à la surexploitation des ressources naturelles ou à leur mise en péril. Une telle obligation serait envisageable, par exemple, pour les matières grasses et les huiles ou les textiles. Le Conseil fédéral détermine quels sont les produits concernés et à partir de quelle taille les producteurs, les importateurs et les commerçants sont assujettis à l'obligation d'informer. Les obligations d'affichage que le Conseil fédéral édictera le cas échéant en application de l'art. 35d priment les dispositions de la loi sur l'information des consommateurs (LIC).

Al. 1, let. b: Les producteurs, les importateurs et les commerçants qui communiquent déjà, sans y être légalement obligés, des informations sur l'impact environnemental de leurs produits peuvent être assujettis à l'obligation de respecter les exigences fixées par le Conseil fédéral en ce qui concerne l'évaluation des effets sur l'environnement et la communication. Le but est de placer tous les acteurs sur un pied d'égalité et de faire en sorte que la communication à l'adresse des consommateurs soit uniforme et compréhensible.

En vertu de l'*al. 2*, le Conseil fédéral détermine les méthodes à employer pour évaluer les effets des produits sur l'environnement (let. a). Il est essentiel que soient pris en compte les effets sur l'environnement qui pèsent dans le bilan global des produits tout au long de leur cycle de vie, c'est-à-dire depuis l'extraction des matières premières jusqu'à l'élimination en passant par la production et l'utilisation. Les normes internationales reconnues doivent également être prises en considération. Selon la let. b, le Conseil fédéral définit par ailleurs sous quelle forme les résultats des évaluations des effets sur l'environnement doivent être communiqués aux consommateurs. Ces informations peuvent être apposées sur le produit ou être

affichées à proximité immédiate du rayon où se trouve le produit. Des informations complémentaires peuvent également être publiées sur Internet. Il est particulièrement important que les informations soient compréhensibles et accessibles afin d'offrir au consommateur un soutien efficace dans ses choix.

Art. 35e (nouveau) Compte rendu sur les matières premières et les produits

Cette disposition permet d'imposer aux producteurs et aux commerçants des exigences en ce qui concerne les comptes rendus sur l'impact de certains produits ou catégories de produits et matières premières. Le but est d'obtenir l'amélioration de l'offre de produits du point de vue écologique.

En vertu de l'al. 1, le Conseil fédéral peut obliger les producteurs et commerçants à évaluer les effets sur l'environnement de parties de leur assortiment, c'est-à-dire de matières premières, de produits ou de catégories de produits, qui portent atteinte de manière importante aux ressources naturelles. Les résultats de ces évaluations doivent faire l'objet de comptes rendus réguliers à la Confédération. Ces données seront utilisées pour mettre en évidence l'évolution des atteintes à l'environnement. Les résultats de l'évaluation de l'assortiment et de l'évolution des atteintes à l'environnement sont publiés.

L'al. 2 précise quelles réglementations concrètes le Conseil fédéral doit édicter dans la législation d'exécution. Selon les let. a et b, le Conseil fédéral désigne les types de producteurs et de commerçants ainsi que les matières premières et les produits visés par ce nouvel article. Il s'agit au premier chef des entreprises à partir d'une certaine taille ainsi que des matières premières et des produits importants du point de vue de l'environnement. Sont dispensées de l'obligation de rendre compte les petites entreprises dont l'activité n'a pas de retombées importantes sur l'environnement (p. ex. les commerces de détail ayant un nombre de salariés ou un chiffre d'affaires inférieur à un certain seuil). En vertu de la let. c, le Conseil fédéral détermine les méthodes à employer pour analyser et évaluer les matières premières et les produits. Il faut prendre en compte les effets sur l'environnement qui pèsent dans le bilan global des produits tout au long de leur cycle de vie, c'est-à-dire depuis l'extraction des matières premières jusqu'à l'élimination en passant par la production et l'utilisation. Les normes internationales reconnues doivent également être prises en considération. En vertu des let. d et e, le Conseil fédéral édicte en outre des prescriptions sur la forme et le contenu des comptes rendus ainsi que sur leur publication. Pour ce faire, il s'appuie sur des standards existants qui ont fait leurs preuves.

Art. 35f (nouveau) Exigences applicables à la mise sur le marché de matières premières et de produits

La formulation potestative de l'art. 35f garantit que le Conseil fédéral n'édicte de telles restrictions qu'au cas par cas et uniquement lorsque les mesures librement consenties par l'économie n'ont pas apporté le résultat escompté. Il faut en outre que les règles édictées soient proportionnelles, économiquement supportables et conformes aux engagements de la Suisse dans le domaine du droit commercial. Il convient

en particulier de tenir compte des évolutions qui interviennent dans l'UE. Le Conseil fédéral prend également en considération les conséquences des restrictions sur la sécurité d'approvisionnement.

Al. 1: Cette disposition octroie au Conseil fédéral la compétence nécessaire pour imposer des exigences applicables à la mise sur le marché de matières premières et de produits et elle en précise le champ d'application. En édictant ce type de règles, le Conseil fédéral tient compte des normes internationales reconnues. L'art. 35f, al. 1, let. a, est formulé de manière suffisamment générale pour qu'il ne soit pas nécessaire de modifier la loi afin d'y ajouter des produits ou des listes de marchandises si des règles de ce type sont adoptées ultérieurement concernant certains produits (p. ex. la tourbe). Cette formulation générale permettra en outre de respecter plus facilement les délais impartis pour faire entrer en vigueur les réglementations de l'UE ayant un impact sur les exportations de la Suisse vers l'UE, ce qui est important pour les secteurs d'activité concernés.

La let. a précise que le Conseil fédéral peut faire usage de cette compétence si la culture, l'extraction, la production ou le commerce des matières premières ou des produits n'ont pas été réalisés dans le respect des prescriptions environnementales applicables dans le pays d'origine. Le respect d'autres prescriptions en lien avec les prescriptions environnementales, comme par exemple les prescriptions applicables au commerce, est également un critère déterminant. Cette disposition sert entre autres de base à l'application du Règlement sur le bois de l'UE (RBUE)⁵⁰, qui vise à empêcher la mise sur le marché de produits à base de bois récolté illégalement. Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral fixe les exigences dans la législation spéciale applicable au secteur des produits visés et il les coordonne avec les prescriptions déjà imposées par celle-ci.

La let. b donne au Conseil fédéral la possibilité d'imposer des exigences à la mise sur le marché de matières premières et de produits qui contribuent sensiblement à la surexploitation ou à la mise en péril des ressources naturelles. Cette disposition garantit que les produits et les matières premières commercialisés en Suisse respectent des exigences écologiques minimales. Les exigences qui peuvent être imposées en vertu de cette disposition ont un champ d'application limité aux matières premières et aux produits dont la culture, l'extraction ou la production porte sensiblement atteinte à l'environnement. Cette restriction garantit que les exigences qui pourront être adoptées auront bien l'effet écologique voulu. Il n'est pas possible de préciser le champ d'application en définissant de manière générale, pour toutes les matières premières et tous les produits, à partir de quand une atteinte à l'environnement est sensible; cela devra être fait dans d'éventuelles dispositions d'exécution, qui seront prises au niveau législatif approprié.

Al. 2: Par analogie avec le Règlement sur le bois de l'UE (RBUE), une interdiction de mettre sur le marché du bois abattu illégalement sera adoptée (art. 4, al. 1,

⁵⁰ Règlement (UE) N° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché. JO L295 du 12.11.2010, p. 23.

RBUE). Cependant, une démarche similaire pourrait devenir nécessaire pour d'autres produits et matières premières si, malgré les accords librement consentis applicables ou certaines prescriptions techniques, ils continuaient d'être mis sur le marché sans changement.

Art 35g (nouveau) Devoir de diligence

Al. 1 et 2: Les dispositions relatives au devoir de diligence ont pour but de garantir que les restrictions applicables à la mise sur le marché de certains produits et matières premières seront effectivement appliquées. Les conditions énoncées sont inspirées en particulier du Règlement sur le bois de l'UE (RBUE), qui oblige la première personne qui met du bois ou des produits du bois sur le marché de l'UE à s'assurer que ces produits ne sont pas faits à base de bois récolté illégalement. La diligence requise comprend la collecte des informations requises (devoir de documentation), une évaluation du risque et, le cas échéant, des mesures de réduction du risque (cf. art. 5 RBUE).

Dans le domaine du bois, le devoir de diligence s'exercera en particulier au moyen de procédures d'évaluation du risque permettant aux opérateurs d'analyser et d'évaluer le risque que le bois ou les produits du bois qu'ils veulent mettre sur le marché proviennent d'abattages illégaux. Parmi les critères utilisés dans ces procédures figureront l'assurance du respect de la législation applicable ou encore la prévalence de la récolte illégale de certaines essences forestières (cf. art. 6, al. 1, let. b RBUE).

Al. 3: Lorsque la Suisse et l'UE auront reconnu l'équivalence de leurs dispositions légales respectives, on pourra importer des produits du bois de l'UE vers la Suisse et inversement sans avoir à exercer le devoir de diligence car on pourra partir du principe qu'il s'agit de bois d'origine légale. Cette disposition évite d'imposer des contraintes administratives inutiles.

Art 35h (nouveau) Traçabilité

Les producteurs, les importateurs et les commerçants sont tenus de réunir une documentation indiquant le nom de leurs fournisseurs et de leurs acheteurs afin d'assurer la traçabilité de leurs produits et matières premières.

Titre 3, chapitre 1: Exécution

Art. 41 Abs. 1 Compétence exécutive de la Confédération

L'art. 36 confie aux cantons l'exécution des dispositions de la LPE. Si la Confédération doit exécuter certaines de ces dispositions, cela doit être stipulé expressément à l'art. 41. Or, l'exécution des art. 35e à 35h incombe à la Confédération. Celle-ci peut demander aux cantons de coopérer à l'exécution de certaines tâches (art. 41, al. 1, dernière phrase).

Art. 41a Collaboration avec l'économie

La base légale actuelle, qui permet à la Confédération de favoriser la conclusion d'accords volontaires sectoriels, porte sur les engagements pris unilatéralement et librement par l'économie et reconnus informellement par les pouvoirs publics. Mais pour que ces accords sectoriels complètent de manière optimale les instruments économiques et réglementaires, il faut donner à la Confédération la possibilité de conclure directement avec l'économie des accords prévoyant des objectifs quantitatifs et des délais à respecter. C'est pourquoi l'art. 41a, al. 2 est complété par une nouvelle let. b. Les éléments nécessaires à la mise en œuvre, notamment les exigences en matière de compte rendu, seront précisés dans les accords en question.

Titre 3, chapitre 2: Mesures d'encouragement

Art. 49, al. 1 Formation et recherche

Par rapport à la formulation potestative actuelle, la nouvelle formulation renforce le caractère obligatoire de l'encouragement de la formation et le perfectionnement professionnels des personnes chargées d'assumer des tâches en vertu de la présente loi. Cette disposition sert ainsi de base pour développer les compétences nouvelles nécessaires à l'avènement d'une économie verte.

En règle générale, et en vertu de la loi sur la formation professionnelle, la formation et la formation continue sont une tâche conjointe de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. L'ajout à cette disposition du membre de phrase « en collaboration avec les cantons » indique clairement que l'exécution de ce mandat légal n'incombe pas à la seule Confédération, mais que celle-ci en partage la responsabilité avec les cantons. Cela permet aux cantons de participer activement à la conception de l'encouragement de la formation et de la formation continue. Cette adaptation constitue une harmonisation avec d'autres lois poursuivant des buts apparentés, comme la loi sur le CO₂ ou la loi sur l'énergie.

Art. 49a (nouveau) Information et conseil

Ce nouvel article constitue une base légale pour soutenir des projets d'information et de conseil parmi d'autres activités visant à encourager l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Les mesures pouvant bénéficier d'un tel soutien sont ancrées en particulier dans les dispositions suivantes de la LPE:

- art 10e, al. 1 et 3: information et conseil sur les atteintes à l'environnement et l'efficacité de l'utilisation des ressources;
- art. 10h, al. 2 et art. 41a: plate-forme sur l'économie verte et collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile;
- art. 49, al. 1: formation et perfectionnement professionnels;

- art. 49, al. 3: encouragement du développement d'installations et de procédés permettant de réduire les atteintes à l'environnement dans l'intérêt public (installations pilotes, installations de démonstration, projets phares et mesures d'accompagnement).

L'administration fédérale ne doit pas nécessairement assumer elle-même l'ensemble de ces tâches incombant à la Confédération. Celles-ci peuvent être également accomplies efficacement par des tiers, par exemple dans le cas de campagnes de sensibilisation de consommateurs.

La promotion de l'information et du conseil dans le domaine de l'efficacité de l'utilisation des ressources se distingue clairement des tâches comparables dans d'autres domaines politiques, comme par exemple l'énergie, dans lequel la promotion de l'information et du conseil est régie par la loi sur l'énergie. On veillera à assurer la coordination entre les différents domaines politiques et à exploiter les éventuelles synergies.

Art. 53, al. 1, let. e Coopération internationale en faveur de la protection de l'environnement

Par rapport à la formulation actuelle, qui permet d'accorder des contributions financières à des organisations internationales ou à des programmes internationaux de protection de l'environnement, la nouvelle disposition autorise en plus à soutenir des institutions internationales qui élaborent des bases en faveur d'une économie utilisant efficacement les ressources sans être axées sur la politique du développement. Il n'est donc pas nécessaire que ces institutions soient actives au niveau international dans la protection de l'environnement au sens strict; elles peuvent aussi avoir des activités en relation avec l'exploitation durable des ressources naturelles et contribuer ainsi indirectement à la protection de l'environnement. Par cette disposition, la loi reconnaît l'évolution intervenue au niveau national et international qui accorde une importance croissante à l'encouragement de l'utilisation efficace des ressources. Ce principe fait d'ailleurs son apparition dans la LPE avec le nouvel art. 10h. Cette disposition donne en outre à la Confédération la possibilité d'accorder des subsides à des institutions internationales. Ces nouvelles possibilités de financement sont destinées en particulier à encourager les échanges d'expérience et le développement de politiques au niveau international, raison pour laquelle elles ne peuvent pas être imputées sur les fonds de l'aide publique au développement (APD).

Titre 5: Dispositions pénales

Art. 61, al. 1, let. m^{bis} Contraventions

Si l'on regarde la nomenclature actuelle des infractions, il est logique que les infractions aux nouvelles dispositions de la LPE figurent parmi les contraventions.

4 Conséquences pour l'économie

4.1 Conséquences pour l'économie dans son ensemble et pour la société

A long terme, une plus grande efficacité dans l'utilisation des matières premières tout au long de la chaîne de création de valeur des produits peut contribuer à réduire les coûts, ouvrir des perspectives commerciales sur des marchés d'avenir importants (p. ex. celui des technologies économes en ressources) et, ainsi, renforcer globalement la compétitivité de l'économie. Le rapport utilité-coût est encore meilleur lorsque l'on y intègre les effets sur l'environnement (cf. ch. 2.3) ainsi que les coûts externes évités grâce à la diminution des atteintes à l'environnement.

Les mesures à prendre dans le domaine de la consommation et de la production ainsi que dans le domaine des déchets et des matières premières améliorent l'application du principe de causalité. Elles contribueront à la sécurité d'approvisionnement de l'économie suisse dans la mesure où elles entraîneront une utilisation accrue de matériaux secondaires au lieu de matières premières importées. L'engagement international de la Suisse dans ces domaines peut faire éclore une politique plus contraignante au niveau international, ce qui aura un impact positif notamment sur l'approvisionnement de la Suisse en matières premières ainsi que sur les pans de l'économie qui dépendent de l'exportation.

A moyen et long terme, les mesures prévues dans le projet peuvent avoir un impact bénéfique sur les valeurs de la société et sur la solidarité entre les générations, en particulier parce que les mesures mises en œuvre dans le cadre de la plate-forme sur l'économie verte et sur la base d'initiatives volontaires, dans le domaine de l'information ainsi que dans le domaine de l'engagement international développeront la prise de conscience de notre responsabilité dans la préservation des ressources naturelles. Les mesures prévues dans le domaine de la consommation et de la production fortifieront par ailleurs les entreprises modèles sur le plan écologique dans les pays producteurs (p. ex. les coopératives de petits paysans).

A court terme, plusieurs mesures s'accompagneront vraisemblablement de coûts supplémentaires pour certains secteurs d'activité ou pour les consommateurs finaux si ces coûts sont répercutés (cf. ch. 4.2). En contrepartie, les consommateurs bénéficieront assez rapidement de produits plus écologiques (cf. ch. 4.3). En ce qui concerne les pouvoirs publics, l'exécution des nouvelles dispositions mobilisera des ressources humaines et financières (cf. ch. 4.4). Mais la plupart des mesures étant conçues conformément au principe de subsidiarité et pour une mise en œuvre à long terme, il n'y a pas lieu de prévoir un impact global négatif sur la croissance et sur l'emploi.

4.2 Conséquences pour certains secteurs d'activité

Les mesures dans le domaine de la consommation et de la production ainsi que dans le domaine des déchets et des matières premières auront des répercussions sur les différents secteurs d'activité. Les organisations sectorielles sont étroitement associées, dans le cadre de la plate-forme sur l'économie verte, à la concrétisation et à la

mise en œuvre des mesures librement consenties. Les activités de conseil et de sensibilisation pourront aussi avoir des conséquences pour certaines branches dans la mesure où elles feront évoluer la demande.

Construction

Le secteur de la construction est concerné en particulier par la mesure relative au recyclage du gravier contenu dans les matériaux d'excavation et les déblais de percement. Aujourd'hui déjà, le coût de l'élimination de ces matériaux est à la charge des donneurs d'ordre (maîtres d'ouvrage). Il est donc très probable que les éventuels surcoûts découlant de cette mesure leur soient répercutés. On peut maintenir les coûts à un bas niveau en particulier en organisant le chantier à l'avance de façon à minimiser le volume de déblais produit sur place et en recyclant ces matériaux (p. ex. en les déposant dans des gravières à remblayer et non pas dans des décharges). Comme les volumes de matériaux d'excavation et de déblais de percement sont très importants (il s'agit du plus gros flux de déchets en Suisse avec 40 millions de tonnes par an), cette mesure aura un impact significatif sur la préservation du gravier primaire et des décharges, dont les capacités sont localement limitées.

Gestion des déchets

Les mesures relatives à la valorisation des métaux contenus dans les résidus du traitement de l'air vicié, des eaux usées et des déchets (augmentation de l'efficacité des installations d'élimination des déchets) concernent en particulier les 29 usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) que compte la Suisse. Les IUOM devront probablement réaliser des investissements pour respecter l'engagement d'adapter la valorisation énergétique à l'état de la technique. Mais les 3,6 millions de tonnes de déchets urbains qui leur sont livrés chaque année contiennent actuellement la valeur de 100 millions de francs de métaux, qui pourront être récupérés en plus grande quantité et réinjectés dans le circuit économique. A cela s'ajoute le potentiel de création de valeur apporté par l'intensification de la valorisation énergétique (chaleur à distance, électricité) de l'incinération des déchets urbains: une tonne de déchets urbains a un pouvoir calorifique correspondant à 300 litres d'huile de chauffage environ.

D'autres installations d'élimination des déchets, comme par exemple les entreprises de galvanisation (boues d'hydroxyde) ou les installations de biogaz, pourraient aussi être concernées par des prescriptions visant à augmenter leur efficacité dans l'utilisation de l'énergie et des matières. Les installations d'élimination des déchets s'efforceront de répercuter leurs coûts supplémentaires sur leur clientèle. Globalement, l'impact (p. ex. sur la taxe au sac) sera très faible étant donné le grand nombre de clients finaux. De plus, les progrès techniques permanents permettront vraisemblablement d'augmenter l'efficacité et de diminuer le coût de la récupération des matières premières dans les déchets.

Les mesures relatives à la récupération du phosphore concernent en particulier les stations d'épuration et les abattoirs. Les informations dont nous disposons à l'heure actuelle et l'expérience acquise montrent que les engrais à base de phosphore recy-

clé ont déjà la capacité d'être compétitifs par rapport aux produits primaires. L'obligation de valorisation améliorera la sécurité des investissements et, ainsi, la compétitivité des nouveaux procédés. Dans ces conditions, les entreprises industrielles pourront investir à long terme dans ces technologies. Les coûts induits par ces mesures seront définis plus précisément lors de la concrétisation au niveau de l'ordonnance (OTD) et dans les aides à l'exécution, en veillant à ce qu'ils restent économiquement supportables.

Si des prescriptions étaient édictées pour d'autres déchets, en particulier les déchets contenant des métaux rares, et pour les composants plastiques ne faisant pas encore l'objet d'une valorisation, elles concerneraient entre autres le secteur de la gestion des déchets.

Agriculture

La récupération du phosphore contenu dans les boues d'épuration, les farines animales et la poudre d'os permettrait de couvrir les besoins de l'agriculture suisse en engrais minéraux phosphorés, ce qui réduira sa dépendance des importations. De plus, il y aura moins d'apports de polluants dans les champs car l'engrais phosphoré issu de la récupération sera débarrassé des métaux lourds et des polluants organiques, ce qui en fera un produit plus écologique que les engrais phosphorés primaires.

Commerce de détail, commerce et producteurs

Dans le domaine de la consommation et des produits, l'amélioration de l'utilisation des ressources passera avant tout par des accords que la Confédération conclura avec le commerce et les producteurs. Les autres instruments ne seront employés qu'à titre subsidiaire. Les accords seront élaborés en collaboration avec les acteurs économiques, ce qui leur assurera une bonne efficacité. La question générale de l'efficacité est importante également pour les PME: comme tous les acteurs économiques, elles pourront évaluer elles-mêmes les avantages et les inconvénients d'une adhésion aux accords.

Les accords avec le commerce et les producteurs comportent des éléments de coût importants: l'instauration de la transparence tout au long de la chaîne d'approvisionnement; l'analyse des produits pour vérifier s'ils remplissent les critères convenus; la mise en œuvre des améliorations; les contrôles; les comptes rendus. La Confédération met à disposition des méthodes pour évaluer les produits et les assortiments afin que le coût des évaluations reste raisonnable; cela est vrai notamment pour les petites entreprises et pour les entreprises qui ne procèdent actuellement pas à l'amélioration systématique de leur assortiment sur la base de critères écologiques. Les entreprises qui, aujourd'hui déjà, contrôlent leur chaîne d'approvisionnement et font évoluer leur assortiment pour tenir compte d'aspects écologiques et sociaux, auront des coûts supplémentaires moins élevés que les autres entreprises. En ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes, il faut exploiter les synergies avec les systèmes de rapports existants et respecter les normes internationales en vigueur afin de ne pas causer de coûts administratifs disproportionnés. Beaucoup d'entreprises appliquent aujourd'hui déjà des normes reconnues si bien que leurs coûts supplémentaires seront fortement limités. Le respect des normes

internationales dans les accords est particulièrement bénéfique pour les producteurs étrangers qui appliquent déjà ces normes. Ils seront récompensés de leur stratégie prévoyante.

Au chapitre des avantages, les entreprises verront s'ouvrir de nouveaux débouchés pour des produits de haute qualité, bénéficieront de possibilités de communication pour améliorer leur image de marque auprès des consommateurs et éviteront des écueils dommageables pour leur notoriété. En outre, l'efficacité plus grande des chaînes de création de valeur et des structures de sous-traitance peut tout à fait être une source d'économies.

Il est prévu de recourir aux instruments subsidiaires, c'est-à-dire aux prescriptions applicables aux informations sur les produits et les assortiments, uniquement s'il apparaît que l'instrument de l'accord ne permet pas d'atteindre le but recherché, que ce soit parce que les mesures ne sont pas mises en œuvre comme prévu ou parce que la participation aux accords est trop faible. Si les comptes rendus sur des produits, des matières premières et des catégories de produits étaient rendus obligatoires, cela concernerait en particulier les entreprises qui n'ont pas adhéré aux accords et qui n'ont encore fait aucun effort. Les coûts encourus à court terme si des règles contraignantes applicables aux informations environnementales sur les produits étaient mises en vigueur seraient variables selon la taille des entreprises. En France⁵¹, l'expérience montre qu'il faut compter entre quelques centaines et quelques milliers d'euros par produit. On évitera les effets structurels de telles mesures ainsi que les entraves au commerce en veillant à ce que les prescriptions soient compatibles avec les règles de l'UE.

Le commerce de détail est concerné par la mesure relative à l'obligation de reprendre les emballages dans le domaine de la consommation. La mise en place d'un système de collecte (logistique de collecte, de tri et de recyclage) devrait avoir un coût. Néanmoins, il y a lieu de penser que ce coût supplémentaire sera répercuté sur le consommateur final puisqu'il sera encouru par tous les opérateurs du marché. En outre, les entreprises restent libres de choisir les matériaux d'emballage qu'elles utilisent et la manière dont elles organisent le système de reprise et de valorisation. Chacune pourra ainsi trouver la solution la plus économique pour elle.

Economie forestière

L'entrée en vigueur d'une réglementation analogue au Règlement sur le bois de l'UE (RBUE) fondée sur l'art. 35f (Mise sur le marché de matières premières et de produits) dont l'UE reconnaît l'équivalence supprimera une importante entrave au commerce pour les exportateurs suisses et facilitera considérablement l'accès des produits du bois suisses au marché européen. Cela concerne 90 % environ des exportations actuelles de produits du bois. Le devoir de diligence prescrit par le RBUE s'applique à tous les opérateurs qui commercialisent des produits du bois pour la première fois dans l'UE, que le bois ait été récolté en Europe ou ailleurs. Une régle-

⁵¹ Ernst&Young (2013): Bilan des retours des entreprises sur l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental; publication sur Internet http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_E_Y.pdf

mentation analogue en Suisse dont l'équivalence serait reconnue par l'UE imposerait donc un devoir de diligence uniquement pour les opérations assimilées à une première mise sur le marché, c'est-à-dire pour la mise sur le marché de bois récolté en Suisse et pour les importations en provenance de pays hors de l'UE (soit 2% des produits du bois relevant du chapitre 44 du tarif douanier et 8% des produits relevant des autres rubriques applicables du tarif douanier). Globalement, les avantages découlant de la suppression des entraves au commerce du bois l'emportent sur la charge administrative supplémentaire que représente l'application du devoir de diligence et des règles de traçabilité pour les opérateurs suisses.

4.3 Conséquences pour les ménages

Les consommateurs sont directement concernés par les mesures portant sur la consommation et la production, par l'obligation de reprise de certains emballages dans le secteur de la consommation et par la répercussion éventuelle de la baisse des coûts due à l'accroissement de l'efficacité des installations d'élimination des déchets.

Les accords librement consentis bénéficient aux consommateurs en ceci qu'ils améliorent la qualité de l'offre. Il en va de même des prescriptions à caractère obligatoire qui pourront régir les informations sur les propriétés environnementales des produits et sur l'assortiment. L'entrée en vigueur de ces deux catégories de mesures donnera une plus grande liberté de choix aux consommateurs en instaurant davantage de transparence écologique sur le marché et, à long terme, entraînera un développement de l'offre de produits plus économes en ressources. Néanmoins, les coûts seront vraisemblablement répercutés sur les consommateurs. L'ampleur de la hausse des prix qui pourrait en découler dépendra fortement des modalités d'exécution choisies, en particulier la répartition des prestations (et donc des coûts) entre la Confédération et les secteurs d'activité concernés. Il convient également d'analyser l'impact d'éventuelles hausses des prix sur les comportements d'achat dans les pays voisins en zone frontalière dans le cadre des travaux préparatoires à une éventuelle mise en œuvre de dispositions contraignantes concernant les informations environnementales sur les produits ou les informations sur l'assortiment pour des produits ou des catégories de produits déterminés.

L'obligation de reprendre les emballages dans le secteur de la consommation s'applique aux détaillants, mais pas aux consommateurs. Ceux-ci pourront donc profiter de l'offre de reprise, mais ils n'y sont pas tenus.

4.4 Conséquences pour les pouvoirs publics

4.4.1 Conséquences pour les finances de la Confédération

La mise en œuvre des mesures pour l'avènement d'une économie verte fondées sur la révision de la LPE entraînera une intensification des tâches de la Confédération dans les domaines suivants en particulier:

- Plate-forme sur l'économie verte et prise d'initiatives volontaires: les activités visant à concrétiser et à mettre en œuvre les mesures librement consenties seront intensifiées, en étroite collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile. Il s'agira notamment de colloques, de conférences, d'ateliers, d'actions d'information et de sensibilisation, de campagnes ainsi que de mesures visant à encourager les initiatives volontaires. Il est en outre prévu de réaliser des projets phares afin de démontrer comment les innovations visant à améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources peuvent être mises en œuvre dans la pratique.
- Engagement international: afin de renforcer l'engagement international de la Suisse, au-delà du cadre de la coopération au développement et de la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est, il est prévu de soutenir financièrement la mise en place de réseaux et d'activités consacrés au développement de politiques par des institutions internationales actives dans le domaine de l'économie verte et de l'efficacité des ressources (p. ex. Plate-forme de connaissances sur la croissance verte, projet de l'OCDE « Coût de l'inaction et manque de ressources: conséquences pour la croissance économique à long terme / Avantages de l'action ». Des mesures visant à améliorer la mise en réseau et à optimiser l'échange de connaissances ainsi que la collaboration entre les organisations internationales, la communauté scientifique, les autorités et les entreprises privées seront également soutenues.
- Déchets et matières premières: des tâches d'exécution supplémentaires incombent à la Confédération pour étendre l'encouragement de la valorisation (p. ex. aux emballages pour boissons, au plastique). Les autres tâches d'exécution incombent principalement aux cantons.
- Divers: il faudra également financer les travaux visant à mesurer les progrès accomplis, les coûts d'une éventuelle externalisation des tâches d'exécution pour le contrôle du commerce du bois (règles analogues à celles de l'UE concernant le bois récolté illégalement) et, si les engagements librement consentis dans le secteur de la consommation ne produisent pas les effets désirés, l'exécution des prescriptions relatives aux informations sur les produits, aux comptes rendus sur des parties d'assortiment et aux exigences applicables à la mise sur le marché.

Les coûts supplémentaires de l'exécution dans le domaine des déchets et des matières premières seront financés au moyen de la taxe d'élimination anticipée et n'auront pas d'incidence sur le budget. La mise en œuvre des autres mesures sera également financée dans toute la mesure du possible avec les moyens existants grâce à l'établissement de priorités. Les éventuels besoins de financement supplémentaires seront définis plus précisément dans le futur message. Les résultats de la consultation et la marge de manœuvre accordée par la politique financière seront déterminants pour déterminer l'ampleur des dépenses supplémentaires.

4.4.2 Conséquences pour le personnel de la Confédération

La mise en œuvre des modifications législatives proposées pourra entraîner des besoins supplémentaires en personnel dans l'administration fédérale. Ils seront définis plus précisément dans le futur message.

4.4.3 Conséquences pour les cantons et les communes

Il faut s'attendre à ce que les cantons aient des coûts pertinents à supporter pour la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité des installations d'élimination des déchets. Ils devront notamment mobiliser des ressources en personnel importantes pour informer et conseiller les entreprises ainsi que pour faire appliquer les réglementations et en contrôler le respect. Pour que les mesures visant à la valorisation du gravier récupéré dans les matériaux d'excavation et les déblais de percement soient efficaces et, in fine, que l'utilisation de gravier recyclé soit intégrée précocement dans la planification des chantiers, il est indispensable en particulier que le secteur de la construction soit bien informé, que les prescriptions d'exécution soient claires et que les cantons les appliquent systématiquement.

5 Lien avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

5.1 Lien avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012⁵² et dans l'arrêté du 15 juin 2012⁵³ sur le programme de la législature 2011 à 2015.

L'objectif 20 du programme de la législature 2011 à 2015 prévoit que l'approvisionnement de la Suisse en énergie et en ressources naturelles est assuré à long terme. Afin de ramener l'utilisation des ressources naturelles à un niveau durable, le Conseil fédéral a démarré, en octobre 2010, un large processus pour avancer sur la voie d'une économie verte. La concrétisation et la mise en œuvre des mesures pour une économie verte figurent dans les grandes lignes du programme de la législature 2011 à 2015. Dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 afférent, le Parlement précise qu'il faut « concrétiser et mettre en œuvre des mesures en faveur d'une économie qui soit basée sur des énergies renouvelables et qui consomme peu de ressources ».

⁵² FF 2012 349, pp. 439 et 482

⁵³ FF 2012 6667, p. 6675 (art. 21 portant sur l'objectif 20, mesure 87)

5.2 Lien avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

La Stratégie pour le développement durable 2012-2015 constitue un cadre de référence. Elle précise que l'économie verte s'inscrit dans une conception plus large du développement durable. Le présent projet de révision de la LPE reprend différents aspects cruciaux pour le développement durable, comme l'efficacité de l'utilisation des ressources. Les mesures proposées portent spécifiquement sur des problèmes situés à l'articulation entre la politique économique et la politique environnementale. Dans ce sens, l'économie verte apporte des contributions importantes au développement durable. Le Conseil fédéral reprend d'ailleurs des points essentiels de la présente révision de la LPE dans deux des défis clés auquel le Plan d'action de la Stratégie pour le développement durable 2012-2015 doit répondre⁵⁴.

De manière générale, la mise en œuvre des mesures arrêtées dans le cadre de la présente révision de la LPE permettront d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles et d'alléger la pression qu'elles subissent. Cela apportera une contribution importante au champ d'action de la politique de croissance 2012-2015 « Garantie de la pérennité des ressources tirées de l'environnement »⁵⁵.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les modifications de la LPE reposent au premier chef sur la compétence normative générale ancrée à l'art. 74 de la Constitution fédérale (Cst.), qui donne à la Confédération la prérogative de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes.

Le nouveau but à caractère purement programmatique inscrit à l'art. 10h repose également sur l'art. 74 Cst., ainsi que sur l'art. 73 Cst. Conformément à l'art. 10h, la Confédération et, dans le cadre de leurs compétences, les cantons œuvrent à améliorer durablement l'efficacité de l'utilisation des ressources afin de réduire de manière déterminante les atteintes à l'environnement; les atteintes à l'environnement causées à l'étranger sont également prises en compte.

L'obligation de rendre compte, la possibilité de mettre en place une plate-forme sur l'économie verte et la communication d'informations sur l'efficacité de l'utilisation des ressources dans le domaine de la consommation et de la production reposent également sur l'art. 74 Cst. On peut en outre invoquer une deuxième base constitutionnelle, à savoir l'art. 180, al. 2 Cst., selon lequel le Conseil fédéral renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée.

⁵⁴ Conseil fédéral (2012): Stratégie pour le développement durable; ((en réalité, les défis clés figurent dans le plan d'action)) défi clé n° 4: accroître la productivité de l'économie en la dissociant de la consommation de ressources et d'énergie et réorienter les modes de consommation vers un développement durable; défi clé n° 5: exploiter les ressources naturelles de manière durable.

⁵⁵ Conseil fédéral (2012): Politique de croissance 2012-2015, rapport du Conseil fédéral.

L'art. 74 Cst. accorde à la Confédération une compétence normative générale: elle peut prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le but de protéger l'environnement. La fermeture des cycles des matières et l'utilisation plus efficace des matières premières dans la gestion des déchets contribuent à diminuer les atteintes à l'environnement dans le secteur des déchets, ce qui est en accord avec l'art. 74 Cst.

L'amélioration de l'information environnementale sur les produits ainsi que la possibilité de soumettre à des exigences particulières la mise sur le marché de certains produits lorsque cela est fondé, en particulier lorsque leur culture, leur extraction ou leur production ne respecte pas les prescriptions environnementales de leur pays d'origine ou porte sensiblement atteinte à l'environnement, devraient également réduire les retombées négatives pour l'environnement de la production et de la consommation de produits. Comme ces retombées pour l'environnement ne sont pas limitées au champ d'application de la LPE, mais qu'elles touchent aussi d'autres domaines de l'environnement, comme par exemple la propreté de l'eau ou la protection des forêts, il faut ajouter aux bases constitutionnelles des nouvelles dispositions sur l'information environnementale les art. 76 (Eaux), 77 (Forêts), 78 (Protection de la nature et du patrimoine), 79 (Pêche et chasse) ainsi que 120 (Génie génétique dans le domaine non humain) Cst. Hormis la protection de la nature et du patrimoine, il s'agit de domaines dans lesquels la Confédération possède une compétence normative générale. Enfin, il est conforme à l'art. 74 Cst. que la Confédération impose des exigences déterminées à la culture, à l'extraction et à la production de produits à l'étranger⁵⁶. On peut également faire appel, pour fonder de telles prescriptions, à l'art. 54, al. 2 Cst., qui indique expressément que la préservation des ressources naturelles fait partie des buts de la politique étrangère de la Suisse⁵⁷.

Enfin, le renforcement de la coopération internationale concorde avec l'art. 54, al. 1 Cst., qui stipule que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Dans le domaine du commerce des marchandises et des services, la Suisse est liée par des traités de libre-échange ou des accords bilatéraux, dans le cadre de l'OMC ainsi qu'envers l'UE et des Etats tiers. Ces traités sont pertinents pour les mesures proposées dans le présent projet en faveur d'une économie verte, en particulier les exigences imposables à la mise sur le marché de matières premières et de produits. Il faut donc en tenir compte lors de la concrétisation des mesures dans le droit national. Ainsi, une interdiction d'importer ou de mettre sur le marché des marchandises dont la production implique des procédés et des méthodes de production non contrôlables contreviendrait à l'interdiction d'utiliser des restrictions quantitatives voire au prin-

⁵⁶ Ecosens AG; Rechtliche Abklärungen; Ressourceneffizienz und effiziente Rohstoffnutzung, Zurich, décembre 2012, p. 75.

⁵⁷ Luzius Mader (2000), Die Umwelt in neuer Verfassung ? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, Le Droit de l'environnement dans la pratique (DEP) 2000/2, pp. 108 et 115.

cipe de non-discrimination de l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). La Suisse pourrait cependant justifier une telle restriction en invoquant l'article du GATT relatif aux exceptions générales. La probabilité que l'interdiction d'importer ou de mettre sur le marché des produits dont la production ne respecte pas les prescriptions environnementales du pays d'origine soit contestée à l'OMC est faible car cela ne serait pas dans l'intérêt du pays exportateur.

Il convient également de respecter les dispositions de l'Accord du 12 avril 1979 relatif aux obstacles techniques au commerce (OTC), dont notamment – là encore – le principe de non-discrimination. De plus, une mesure ne doit pas entraver les échanges plus que nécessaire si elle ne repose pas sur une norme internationale. On considère que ce critère est respecté par exemple lorsque le pays imposant la restriction est en mesure de démontrer que l'application de normes internationales ne produit pas les effets souhaités. La nature de la restriction (obligatoire ou facultative) ainsi que son effet extraterritorial sur l'extraction, l'importation et la distribution de certains produits sont déterminants. En outre, les règlements techniques imposés par la législation suisse doivent reposer sur la norme internationale applicable et apparaître comme utiles au but politique poursuivi. Dans le cadre de l'Accord OTC, la Suisse est tenue de soumettre ses projets de règlement technique aux autres Etats membres de l'OMC avant de les promulguer (obligation de notification).

En outre, le principe de l'équivalence des législations doit être respecté lorsque des exigences sont imposées à la mise sur le marché de produits relevant de l'annexe 1 de l'Accord entre la Suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM Suisse-UE) Dans ces secteurs de produits, il faut mettre en évidence et prendre en compte les effets que l'imposition d'exigences à la mise sur le marché peut avoir sur la continuation ou le maintien du chapitre de l'annexe 1 où figurent les produits concernés. Dans ce cadre également, la Suisse est tenue de soumettre ses projets de règlement technique à ses partenaires commerciaux via la procédure de notification prévue. Il est donc nécessaire d'apprécier au cas par cas si les exigences que l'on envisage d'imposer à la mise sur le marché de matières premières ou de produits sont conformes avec le droit commercial international.

La Suisse est en outre liée par l'Accord de libre-échange (ALE)⁵⁸ conclu en 1972 avec la Communauté européenne. L'art. 13 ALE interdit toute nouvelle restriction quantitative à l'importation et mesure d'effet équivalent. C'est le cas lorsque le commerce est entravé directement ou indirectement, dans les faits ou potentiellement. Restreindre l'utilisation de matériaux ou de produits à des fins déterminées en application de l'art. 30d, al. 4, LPE, imposer à certains opérateurs l'obligation de fournir des informations déterminées en application des art. 35d et 35e LPE ou encore imposer des exigences à la mise sur le marché de matières premières et de produits en application des art. 35f et 35g LPE pourrait entraver les échanges commerciaux. Si le Conseil fédéral adopte des mesures de cette nature, elles devront être conçues de manière à ne pas contrevenir à l'art. 13 ALE et donc à respecter les règles de l'UE en vigueur. Des exceptions sont possibles, en vertu de l'art. 20 ALE,

⁵⁸ SR 0.32.401

si les restrictions sont justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux. Toutefois, les mesures prises par le Conseil fédéral doivent respecter le principe de la proportionnalité et ne pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée des échanges commerciaux. En plus de l’ALE, deux autres accords du droit bilatéral CH-UE sont applicables: l’accord sur la prévention des obstacles techniques au commerce (« Accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d’évaluation de la conformité ») et l’accord agricole⁵⁹. De nouvelles règles de mise sur le marché de produits ne doivent pas aller à l’encontre des dispositions des accords en question pour ce qui est de l’équivalence des prescriptions techniques entre la Suisse et l’UE.

6.3 Forme de l’acte à adopter

Le présent projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit qui, en vertu de l’art. 164, al. 1, Cst. et de l’art. 22, al. 1, de la loi sur le Parlement (LParl), doivent être édictées sous la forme d’une loi fédérale. En tant que telle, la loi est sujette au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

6.4 Délégation de compétences législatives

Le projet contient plusieurs normes de délégation permettant de compléter la loi par des ordonnances. Ces normes de délégation portent chacune sur un objet déterminé et elles précisent suffisamment le contenu, le but et l’étendue de la réglementation déléguée. La délégation permet au Conseil fédéral d’édicter des prescriptions conformes à la matière et respectant le principe de la proportionnalité. Elle évite en outre de surcharger le texte de loi avec des dispositions trop détaillées. Pour le reste, il convient de se référer au commentaire des différentes dispositions de la révision contenant des normes de délégation.

6.5 Protection des données

Dans ses activités, l’OFEV tient dûment compte des droits de la personnalité garantis par la Constitution et concrétisés dans la loi fédérale sur la protection des données (LPD). La présente révision de la LPE ne requiert pas d’adaptation en ce qui concerne la protection des données.

⁵⁹ Accord du 21 juin 1999 conclu entre la Confédération suisse et l’Union européenne relatif aux échanges de produits agricoles; RS **0.916.026.81**