

Message

relatif à l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» et au contre-projet indirect (modification de la loi sur la protection de l'environnement)

du 12 février 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter. Nous vous soumettons simultanément un contre-projet indirect sous la forme d'une révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 février 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» entend jeter les bases nécessaires à la mise en place d'une économie qui n'épuiserait pas les ressources naturelles. Le Conseil fédéral partage certes ce souci; il estime cependant que l'initiative n'est pas réalisable. La révision partielle de la loi sur la protection de l'environnement qu'il a proposée à titre de contre-projet indirect vise à atteindre les mêmes objectifs par des mesures concrètes et réalisables.

Contexte

L'initiative populaire fédérale «économie verte» veut introduire un nouvel article dans la Constitution (art. 94a) visant à favoriser une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources, à encourager la fermeture des cycles de vie des matériaux et à faire en sorte que l'activité économique n'épuise pas les ressources naturelles. Elle prévoit dans les dispositions transitoires l'objectif à long terme d'une empreinte écologique de la Suisse réduite de manière à ce que, extrapolée à la population mondiale, elle ne dépasse pas un équivalent planète d'ici à 2050.

Le but de l'initiative, à savoir développer une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources, répond à un besoin impérieux. Les modes de production et de consommation actuels en Suisse et dans d'autres pays conduisent à une surexploitation des ressources naturelles comme le sol, l'eau, les matières premières, etc. Ces ressources doivent être préservées et utilisées plus efficacement. Une telle démarche est également dans l'intérêt de l'économie suisse car elle lui permettra de préserver durablement sa capacité économique.

En proposant la présente révision de la loi sur la protection de l'environnement, le Conseil fédéral reprend le but général de l'initiative populaire fédérale. Il recommande cependant à l'Assemblée fédérale de rejeter cette dernière car il juge en particulier irréalisable l'objectif consistant à réduire l'empreinte écologique à une planète d'ici 2050. Qui plus est, les coûts économiques de la mise en œuvre de l'initiative seraient disproportionnellement élevés.

Contenu du projet

Le Conseil fédéral estime qu'il est préférable de procéder par étapes. Cela permettra à la Suisse d'opérer une transition économique souple qui tienne dûment compte de la proportionnalité des différentes mesures. Le projet vise à introduire dans la législation sur la protection de l'environnement des conditions générales appropriées pour rendre la consommation plus écologique, fermer les cycles des matières et rendre disponibles les informations relatives à la préservation et à l'utilisation efficace des ressources. L'effet de ces mesures sera renforcé par l'encouragement d'initiatives volontaires en collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile sur les plans national et international. Le projet intègre en outre un mécanisme inscrit dans la loi, qui contribuera à la réalisation de progrès continus: le Conseil fédéral soumettra des comptes rendus réguliers au

Parlement et proposera des objectifs intermédiaires réalisables et mesurables en vue de concrétiser l'objectif général, à savoir préserver les ressources naturelles et améliorer l'efficacité dans leur utilisation.

De cette façon, la Suisse pourra entamer l'œuvre de plusieurs générations que constitue la transition vers une économie verte, en veillant à ce que le rapport coût-utilité soit favorable.

Table des matières

Condensé	1752
1 Nécessité d’agir pour l’avènement d’une économie verte	1756
1.1 Surexploitation des ressources naturelles	1756
1.2 Economie verte	1756
1.3 Pression exercée sur les ressources naturelles à l’échelle planétaire	1757
1.4 Efforts déployés à l’échelle internationale	1758
1.5 L’utilisation des ressources naturelles en Suisse	1760
1.6 Renforcement de l’économie	1763
2 Initiative populaire fédérale «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)»	1764
2.1 Aspects formels et validité de l’initiative	1764
2.1.1 Texte de l’initiative	1764
2.1.2 Aboutissement et délais de traitement	1765
2.1.3 Validité	1766
2.2 Buts et contenu de l’initiative	1766
2.2.1 Contexte dans lequel a été lancée l’initiative	1766
2.2.2 Buts et contenu	1767
2.2.3 Commentaire et interprétation du texte de l’initiative	1767
2.3 Appréciation de l’initiative	1770
2.3.1 Appréciation du but général de l’initiative	1770
2.3.2 Conséquences en cas d’acceptation	1770
2.3.3 Avantages et inconvénients de l’initiative	1776
2.3.4 Compatibilité avec les obligations internationales	1777
2.4 Conclusions	1777
3 Etat de l’économie verte	1778
3.1 La notion d’économie verte	1778
3.2 Politiques sectorielles contribuant à la transition vers une économie verte	1778
3.3 Plan d’action Economie verte	1780
4 Contre-projet indirect	1780
4.1 Grandes lignes du projet	1780
4.1.1 Contexte	1780
4.1.2 Résultats de la procédure de consultation	1781
4.1.3 Mesures proposées par le contre-projet indirect	1783
4.1.4 Motivation et évaluation de la solution proposée	1801
4.1.5 Droit comparé et rapport avec le droit européen	1803
4.1.6 Mise en œuvre	1806
4.2 Commentaire des articles	1808
4.3 Conséquences	1822
4.3.1 Conséquences pour la Confédération	1822

4.3.2	Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	1824
4.3.3	Conséquences pour l'économie	1825
4.3.4	Conséquences pour certains secteurs d'activité	1826
4.3.5	Conséquences pour les ménages	1831
4.4	Lien avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	1832
4.4.1	Lien avec le programme de la législature	1832
4.4.2	Lien avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	1832
4.5	Aspects juridiques	1833
4.5.1	Constitutionnalité et légalité	1833
4.5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	1834
4.5.3	Forme de l'acte à adopter	1835
4.5.4	Frein aux dépenses	1836
4.5.5	Respect des principes de la législation sur les subventions	1836
4.5.6	Délégation de compétences législatives	1838
4.5.7	Protection des données	1838
	Liste des abréviations	1839
	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire fédérale «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» (Projet)	1841
	Loi fédérale sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE) (Projet)	1843

Message

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

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, la biodiversité, 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 les capacités de régénération de celles-ci, ce qui conduit à des phénomènes tels que le changement climatique, la perte de biodiversité ou la raréfaction des terres disponibles. Cette exploitation des ressources au-delà des limites de la planète génère des coûts externes, à la charge de la collectivité. Ces coûts externes, qui ne sont pas pris en compte dans les décisions économiques des entreprises et des ménages, entraînent une défaillance du marché: l'humanité produit et consomme à l'heure actuelle comme si elle disposait d'une planète de réserve. Si tous les habitants de la Terre consommaient autant de ressources que la population suisse, il faudrait même 2,8 planètes. Les modes de vie actuels dans les pays industrialisés ne sont donc pas viables à long terme.

Il est probable que la pression exercée par la croissance économique et démographique sur les ressources naturelles continuera de s'accroître, risquant notamment de provoquer des pénuries. Notre économie doit toutefois disposer, à moyen et à long termes, de ressources naturelles en quantité et qualité suffisantes. A l'échelon des pays comme au niveau international, l'on se rend compte graduellement de la nécessité d'une utilisation plus efficace et plus respectueuse des ressources naturelles, et donc d'une économie verte.

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 et de disposer de ressources naturelles en quantité et qualité suffisantes.

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 dans l'utilisation 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.

1.3 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. L'utilisation de ces dernières dépasse déjà largement, par endroits, les charges maximales admissibles et la capacité de régénération naturelle de la Terre³. 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'OCDE 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 durable⁵, il faudrait donc accroître de quatre à dix fois l'efficacité dans l'utilisation des ressources mondiales d'ici à 2050 pour éviter des conséquences graves à long terme.

- ¹ OCDE (2012): Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050: les conséquences de l'inaction, Editions OCDE, www.oecd-ilibrary.org/fr > Livres > Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050 / 2012
- ² Banque mondiale (2012): World DataBank, données de 1990 à 2010, <http://databank.worldbank.org>
- ³ Rockström J. et al. (2009): Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society 14(2): 32
- ⁴ PNUE (2011): Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, www.unep.org > Resource Panel > Publications > Areas of Assessment > Decoupling > Decoupling (2011).
- ⁵ WBCSD World Business Council for Sustainable Development (2010): Vision 2050, The new agenda for business, www.wbcsd.org > Vision to Action > Vision 2050 > Vision 2050: The new agenda for business

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.

1.4 Efforts déployés à l'échelle internationale

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

L'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»⁶. A l'horizon 2050, elle développe la vision d'une économie respectueuse 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»⁷, 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 aboutiront effectivement à une gestion plus respectueuse des ressources. Cette initiative phare fait elle-même partie de la stratégie de croissance «Europe 2020»⁸, 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).

Le programme d'action général en faveur de l'environnement, intitulé «Bien vivre, dans les limites de notre planète»⁹ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Ce programme fournit un cadre à 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 ressources, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone». Cela nécessite:

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Communication de la Commission européenne du 3 mars 2010: Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020 final.

⁹ Décision (UE) n° 1386/2013 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète», JO L 354, 28.12.2013, p. 171 ss.

- de mettre en œuvre l'ensemble des mesures du paquet législatif sur l'énergie et le changement climatique afin d'atteindre les objectifs 20-20-20 et de parvenir à un accord sur les prochaines étapes de la politique climatique après 2020;
- de réaliser des améliorations importantes concernant la performance environnementale des produits tout au long de leur cycle de vie;
- de réduire les effets de la consommation sur l'environnement, notamment des questions telles que la réduction du gaspillage alimentaire et l'utilisation durable de la biomasse.

Lors du réexamen de la stratégie «Europe 2020» à la fin du premier semestre 2014, la Commission de l'UE introduira et publiera pour la première fois des objectifs et des indicateurs en matière d'utilisation efficace des ressources.

Se fondant sur la feuille de route de l'UE, l'Allemagne¹⁰ et l'Autriche¹¹ 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 celle de 1994.

Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte

La stratégie de l'OCDE¹² 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:

- 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 les concernant;
- 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.

¹⁰ Gouvernement fédéral d'Allemagne (2012): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin.

¹¹ Ministère autrichien de l'environnement (2012): Ressourceneffizienter Aktionsplan (REAP), Wegweiser zur Schonung natürlicher Ressourcen, Vienne.

¹² OCDE (2011): Vers une croissance verte, résumé à l'attention des décideurs, Paris

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 Etats, 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 Unies¹³, la transition vers une économie verte a pour but, dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, d'assurer durablement le bien-être de l'humanité, de préserver les ressources naturelles et de réduire la pauvreté et les inégalités. 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, dont les suivants:

- 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 mise en place d'une économie verte;
- des instruments doivent être adoptés en complément du produit intérieur brut pour mesurer les progrès accomplis;
- le cadre décennal de programmation en faveur de modes de consommation et de production durables;
- le système commercial multilatéral joue un rôle essentiel en faveur d'une croissance durable.

1.5 L'utilisation des ressources naturelles en Suisse

Le rapport Environnement Suisse¹⁴ 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 2011.¹⁵

¹³ ONU (2012): L'avenir que nous voulons. Document final de Rio+20

¹⁴ OFEV (2013): Environnement Suisse 2013, Berne

¹⁵ OFEV (2013): Environnement Suisse 2013, Berne

Le changement climatique et ses conséquences se font d'ores et déjà clairement sentir¹⁶. 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 mètre carré de terres arables par seconde au détriment de 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.

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 2011¹⁷, est parfois responsable d'atteintes particulièrement graves à l'environnement.¹⁸

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 dû à la consommation suisse est causé à l'étranger. 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. Ramener l'impact environnemental à un niveau supportable pour la nature nécessiterait, selon les connaissances actuelles, une réduction de l'utilisation des ressources de l'ordre de 65 %.¹⁹

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. En regroupant les produits par secteurs de consommation, on constate que ceux dont les effets sont les plus lourds sont l'alimentation, le logement et la mobilité privée. Ensemble, ces secteurs sont responsables de plus des deux tiers des atteintes à l'environnement dues à la consommation suisse, comme le montre une étude pilote menée pour la première fois en 2011.²⁰ Ce résultat coïncide du reste avec les conclusions d'études semblables menées dans les pays de l'UE.²¹

¹⁶ 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.

¹⁷ OFS (2013): Comptes de flux de matières, Neuchâtel, www.bfs.admin.ch > Thèmes > 02 - Espace, environnement > Comptabilité environnementale > Données détaillées > Comptes physiques > Flux de matières

¹⁸ Jungbluth N. et al. (2012): Impacts environnementaux de la consommation privée et potentiels de réduction: www.esu-services.ch > Projets > Modes de vie

¹⁹ Jungbluth N. et al. (2011): Impact environnemental de la consommation et de la production suisses (Synthèse): www.bafu.admin.ch > Documentation > Publications > Consommation et production / 2011 ainsi que Footprintnetwork (2012): Country Fact-sheet: Switzerland.

²⁰ http://www.footprintnetwork.org/images/trends/2012/pdf/2012_switzerland.pdf
OFEV (2011): Impact environnemental de la consommation et de la production suisses (Synthèse), Combinaison d'une analyse entrées-sorties et d'analyses de cycle de vie, Connaissance de l'environnement n° 1111, Berne: www.bafu.admin.ch > Documentation > Publications > Consommation et production / 2011

²¹ 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, ec.europa.eu/clima > Policies > 2050 Roadmap > Studies

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. 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.²² Une partie des 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'OFEV²³. 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. Elle 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.

La transition vers une consommation préservant davantage les ressources est indispensable en Suisse; parallèlement, notre pays doit œuvrer à la promotion à l'échelle

²² OFS (2012): Comptes de flux de matières, Neuchâtel, www.bfs.admin.ch > Thèmes > 02 - Espace, environnement > Comptabilité environnementale > Données détaillées > Comptes physiques > Flux de matières

²³ Ernst Basler & Partner (2013) Ressourceneffizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon (ci-après EBP 2013).

internationale de technologies et de produits économes en ressources ainsi que de standards y contribuant.

1.6 Renforcement de l'économie

Par leur forte capacité d'innovation, les entreprises établies en Suisse contribuent non seulement à optimiser l'efficacité dans l'utilisation des ressources, mais elles créent également des emplois, de nouvelles sources de revenus et du bien-être. Cette force d'innovation ouvre de nouveaux marchés aux technologies et aux produits respectueux des ressources, entraînant une réduction de la charge environnementale dans notre pays mais aussi à l'étranger, 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.²⁴

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. La place économique suisse endosse déjà sa responsabilité dans le cadre de l'économie verte, et nombreuses sont les entreprises qui ont déjà investi dans l'efficacité de l'utilisation des ressources et de l'énergie.

Un système de formation et de recherche des plus avancés et un contexte économique favorisant l'innovation maximisent les chances de l'économie suisse de progresser sur la voie de l'écologie, en profitant des opportunités qu'offrent les technologies vertes en termes de prospérité. 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.

L'importance économique des technologies ménageant les ressources (cleantech) a été mesurée dans une étude menée par Ernst Basler & Partner et Nowak²⁵. 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 durable²⁶ estime par exemple que la création de valeur dans les secteurs

²⁴ Kristof, K. et al. (2010): Materialeffizienz und Ressourcenschonung «MaRes» – Endbericht des Projekts, Wuppertal.

²⁵ 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).

²⁶ WBCSD (2010): Vision 2050, The new agenda for business, www.wbcsd.org > Vision to Action > Vision 2050 > Vision 2050: The new agenda for business

étroitement liés à l'environnement (énergie, agriculture, eau, etc.) devrait s'accroître de près de 4100 milliards de dollars d'ici à 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.²⁷ Elle situe le volume du 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 domaines 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.²⁸

Dans le cadre de son programme d'économie de ressources (ProgRes), le Gouvernement fédéral allemand²⁹ a notamment commandé une étude évaluant le potentiel de l'économie circulaire. Comme le montrent les résultats, 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.

2 Initiative populaire fédérale «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)»

2.1 Aspects formels et validité de l'initiative

2.1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» a la teneur suivante:

I

La Constitution³⁰ est modifiée comme suit:

Art. 94a (nouveau) Economie durable et fondée sur une gestion efficiente
des ressources

¹ La Confédération, les cantons et les communes s'engagent à mettre en place une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources. Ils encouragent la fermeture des cycles de vie des matériaux et veillent à ce que l'activité économique n'épuise pas les ressources naturelles ni, dans toute la mesure du possible, ne menace l'environnement ou lui cause des dommages.

²⁷ 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.

²⁸ Fraunhofer ISI (2011): Optimierung der Wertschöpfungskette Forschung-Innovation-Markt im Cleantech-Bereich, Karlsruhe.

²⁹ Gouvernement fédéral allemand (2012): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin.

³⁰ RS 101

² Pour mettre en œuvre les principes énoncés à l'al. 1, la Confédération fixe des objectifs à moyen et à long termes. Elle établit au début de chaque législature un rapport sur le degré de réalisation de ces objectifs. Si les objectifs ne sont pas atteints, la Confédération, les cantons et les communes prennent, dans les limites de leurs compétences respectives, des mesures supplémentaires ou renforcent les mesures déjà prises.

³ Pour encourager une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources, la Confédération peut notamment:

- a. encourager la recherche, l'innovation et la commercialisation de biens et de services, ainsi que les synergies entre activités économiques;
- b. édicter des prescriptions applicables aux processus de production, aux produits et aux déchets, ainsi qu'en matière de marchés publics;
- c. prendre des mesures de nature fiscale ou budgétaire; elle peut en particulier mettre en place des incitations fiscales positives et prélever sur la consommation des ressources naturelles une taxe d'incitation à affectation liée ou sans incidences sur le budget.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

*Art. 197, ch. 8 (nouveau)*³¹

*8. Disposition transitoire ad art. 94a
(Economie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources)*

L'«empreinte écologique» de la Suisse est réduite d'ici à 2050 de manière à ce que, extrapolée à la population mondiale, elle ne dépasse pas un équivalent planète.

2.1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 22 février 2011³² et a été déposée dans les délais le 6 septembre 2012 avec le nombre requis de signatures. Par décision du 9 octobre 2012, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire avait recueilli 112 098 signatures valables et qu'elle avait donc abouti.³³

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet indirect. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³⁴, le Conseil fédéral a jusqu'au 6 mars 2014 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a

³¹ La numérotation définitive de la présente disposition transitoire sera fixée par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

³² FF 2011 2025

³³ FF 2012 7781

³⁴ RS 171.10

jusqu'au 6 mars 2015 pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons. Conformément à l'art. 105 LParl, l'Assemblée fédérale peut proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative, si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire.

2.1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.)³⁵:

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2.2 Buts et contenu de l'initiative

2.2.1 Contexte dans lequel a été lancée l'initiative

L'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» a été lancée le 8 mars 2011, dans une période marquée par des problèmes environnementaux de plus en plus tangibles au niveau mondial et par une crise financière et économique planétaire. Dès 2008, ce contexte avait amené le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à présenter son Initiative pour une économie verte. De son côté, l'OCDE a publié sa Stratégie pour une croissance verte en 2011 et a intensifié ses travaux dans le domaine.

En Suisse, le Conseil fédéral a adopté en octobre 2010 un premier programme en faveur d'une économie verte, incluant six domaines d'intervention³⁶, puis il a adopté en septembre 2011 le Masterplan Cleantech comme partie intégrante de l'économie verte.³⁷ Ces premières étapes sont toutefois jugées trop timides par le comité d'initiative, qui réclame la fixation d'une date butoir pour la réduction de «l'empreinte écologique» à un équivalent planète, la mise à disposition des moyens financiers nécessaires à la réalisation de cet objectif ainsi que des mesures incitatives d'ordre économique, en particulier une réforme fiscale écologique. Le comité d'initiative regrette également l'absence de stratégie concernant l'ensemble des nuisances environnementales, allant au-delà de la question du climat et de l'énergie, tout comme l'absence de changement de paradigme permettant de passer d'une économie du «tout-jetable» à une économie circulaire.

³⁵ RS 101

³⁶ www.bafu.admin.ch > Economie verte > Mandat du Conseil fédéral de 2010

³⁷ www.cleantech.admin.ch > Masterplan Cleantech

2.2.2

Buts et contenu

Par le biais d'une nouvelle disposition inscrite à la section Economie de la Constitution (art. 94a [nouveau] Cst.), l'initiative entend obliger la Confédération, les cantons et les communes à s'engager pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources, à encourager la fermeture des cycles de vie des matériaux et à veiller à ce que l'activité économique n'épuise pas les ressources naturelles ni, dans toute la mesure du possible, ne menace l'environnement ou lui cause des dommages.

Pour y parvenir, la Confédération doit fixer des objectifs à moyen et à long termes et établir régulièrement un rapport sur le degré de réalisation de ces objectifs. Si les objectifs ne sont pas atteints, la Confédération, les cantons et les communes doivent prendre des mesures supplémentaires.

Concernant les mesures à mettre en œuvre, la Confédération doit notamment encourager l'innovation, édicter des prescriptions applicables aux produits et aux processus de production et prendre des mesures de nature fiscale ou budgétaire, par exemple prélever des taxes d'incitation sur la consommation des ressources naturelles.

Dans sa disposition transitoire (art. 197, ch. 8 [nouveau], Cst.), l'initiative exige que l'empreinte écologique de la Suisse soit réduite d'ici à 2050 de manière à ce que, extrapolée à la population mondiale, elle ne dépasse pas un équivalent planète.

L'initiative vise à transformer le modèle économique actuel en une économie circulaire respectueuse de l'environnement, ce qui suppose de fermer les cycles de vie des matériaux et d'encourager d'une part la gestion efficiente des ressources et d'autre part les options écologiques. Ce faisant, le comité d'initiative cherche non seulement à protéger l'environnement, mais aussi à engager la transition de la Suisse vers une économie durable et à garantir l'emploi. Il estime que la responsabilité écologique pèse aujourd'hui sur les épaules des consommateurs et que la transformation écologique de l'économie permettra de garantir que les produits qu'ils achèteront seront naturels et durables et utiliseront les ressources avec efficience.³⁸

2.2.3

Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Objectif quantitatif de la disposition transitoire

L'objectif visé par l'initiative est fixé quantitativement et temporellement par la disposition transitoire de l'art. 197, ch. 8 (nouveau), qui prévoit que l'empreinte écologique de la Suisse doit être réduite d'ici à 2050 de manière à ce que, extrapolée à la population mondiale, elle ne dépasse pas un équivalent planète.

Le texte de l'initiative ne préconise pas de méthode particulière pour mesurer l'empreinte écologique. La méthode standardisée la plus répandue actuellement à travers le monde est celle de Mathis Wackernagel³⁹, qui est constamment développée. Il existe toutefois d'autres approches⁴⁰, notamment celle adoptée en 2006 par l'OFS, l'ARE, la DDC et l'OFEV pour calculer l'empreinte écologique de la Suisse

³⁸ www.grueneinitiative.ch > Economie verte. Initiative populaire

³⁹ [www.footprintnetwork.org](http://www footprintnetwork.org) > Footprint Science > Methodology and Sources

⁴⁰ Lire p. ex. Wiedmann et Barrett (2010): A Review of the Ecological Footprint Indicator – Perceptions and Methods.

sur la base d'une banque de données améliorée, dans le cadre d'une étude spécifique (par Stokar et al., 2006).⁴¹

L'empreinte écologique calculée d'après la méthode de Wackernagel traduit en un seul chiffre l'atteinte globale causée par l'homme à l'environnement, en estimant la surface (théorique) nécessaire pour produire les biens consommés par l'homme et pour absorber les émissions générées par cette production. A titre d'exemple, l'empreinte écologique d'une denrée alimentaire correspond à la surface de terre agricole utilisée pour sa culture, à laquelle s'ajoute la surface nécessaire pour absorber les émissions de CO₂ générées par la production et le transport.

L'empreinte écologique ainsi calculée est ensuite mise en parallèle avec la biocapacité de la Terre. La biocapacité représente la surface disponible au regard de la capacité de régénération de la nature. L'empreinte écologique de la Suisse, extrapolée à la population mondiale, correspond à 2,8 fois la biocapacité de la Terre.⁴²

L'empreinte écologique calculée d'après la méthode de Wackernagel néglige certains aspects environnementaux qui sont difficiles, voire impossibles à convertir en unités de surface, comme la pollution de l'eau, de l'air et du sol, l'épuisement d'importantes ressources non renouvelables ou encore l'impact de l'énergie nucléaire. Ce qui a pour conséquence que les gaz à effet de serre se voient attribuer par comparaison un poids relativement important.

L'empreinte écologique de la Suisse mesure l'impact environnemental du pays en tant que consommateur final. Or une part importante de cet impact est produite à l'étranger (niveau élevé des importations dans la consommation finale helvétique). Puisque le texte de l'initiative ne mentionne pas la possibilité de compenser partiellement, par des mesures prises à l'étranger, le dépassement de l'empreinte écologique admissible, il faudrait que la question soit tranchée par le législateur.

Principes

Le nouvel art. 94a, al. 1, fixe les principes d'une économie verte et exige de la Confédération, des cantons et des communes qu'ils s'engagent en faveur d'une économie durable. Il prévoit que l'activité économique ne doit pas épuiser les ressources naturelles et encourage en particulier la fermeture des cycles de vie des matériaux. Sur le plan juridique, cet article à lui seul ne crée aucune compétence fédérale nouvelle: la Confédération et les cantons doivent observer les principes de l'al. 1 dans le cadre de leurs compétences actuelles. Dans sa formulation, l'article reprend partiellement la teneur de l'art. 73 Cst. existant (Développement durable), qui n'a pour sa part qu'un caractère programmatique et ne transfère pas de compétence en matière de réglementation à la Confédération.

Objectifs intermédiaires

Le nouvel art. 94a, al. 2, exige de la Confédération qu'elle fixe des objectifs à moyen et à long termes. Ceux-ci doivent permettre d'appliquer les principes énoncés à l'al. 1 et de réaliser l'objectif défini par la disposition transitoire (empreinte écologique d'un équivalent planète). Si les objectifs n'étaient pas atteints, la Confédé-

⁴¹ von Stokar, Rüege und Schmill (2006): L'empreinte écologique de la Suisse – une contribution au débat sur la durabilité. www.bfs.admin.ch > Thèmes > 21 Développement durable > Analyses > Empreinte écologique

⁴² www.bfs.admin.ch > Thèmes > 21 Développement durable > Analyses > Empreinte écologique et www.footprintnetwork.org/images/trends/2012/pdf/2012_switzerland.pdf

ration, les cantons et les communes devraient prendre des mesures supplémentaires. Cette prescription serait une nouveauté dans la Constitution si l'initiative était acceptée. Les objectifs intermédiaires seraient par exemple inscrits dans la loi et la Confédération aurait alors à établir régulièrement un rapport sur leur degré de réalisation.

Mesures

Pour maintenir le cap sur les objectifs fixés, la Confédération aurait à décréter des mesures pour lesquelles le texte de l'initiative – avec la formulation potestative de l'art. 94a, al. 3 – propose toute une série d'instruments.

La let. a préconise d'encourager la recherche, l'innovation et la commercialisation de biens et de services, ainsi que les synergies entre activités économiques.

La let. b prévoit d'édicter des prescriptions applicables aux processus de production, aux produits et aux déchets, ainsi qu'en matière de marchés publics. Cette proposition a pour élément déterminant qu'elle octroierait à la Confédération une compétence réglementaire générale dans le domaine de l'utilisation durable des ressources naturelles, alors que la compétence existante définie à l'art. 74 Cst. est axée sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes.

La let. c envisage la prise de mesures de nature fiscale ou budgétaire, si bien que la Confédération aurait tout pouvoir d'introduire des impôts écologiques. Tandis que sa compétence actuelle se limite à prélever des taxes d'incitation, elle pourrait alors mettre en place des impôts écologiques dont les recettes pourraient être utilisées intégralement pour financer des mesures ou pour compenser la suppression d'impôts existants. Cette disposition peut être considérée comme générale dans le sens où elle autorise une vaste palette d'objets fiscaux. On pourrait ainsi imaginer un impôt prélevé sur les matières premières primaires dont l'extraction, la culture, le traitement, le transport, la consommation, le recyclage ou l'élimination a un impact majeur sur l'environnement (p. ex. les métaux, les dérivés du carbone utilisés dans la fabrication des plastiques ou le bois provenant de forêts gérées de façon non durable), un impôt sur l'utilisation de sols rendus imperméables par des constructions ou encore sur différentes substances ayant un impact particulier sur l'environnement (p. ex. l'huile de palme ou les aliments pour animaux à base de soja produits de façon non durable, les produits phytosanitaires).

La let. c prévoit également la mise en place d'incitations fiscales positives; on peut entendre par là des allègements fiscaux motivés par des considérations écologiques. On peut par exemple envisager, pour l'impôt fédéral sur les véhicules automobiles, des tarifs plus avantageux pour les véhicules dont l'impact environnemental est minime tout au long de leur cycle de vie, ou encore, en matière d'imposition des sociétés, des allègements pour les entreprises championnes de la durabilité.

2.3 Appréciation de l'initiative

2.3.1 Appréciation du but général de l'initiative

Le but général de l'initiative populaire – promouvoir une économie durable, fondée sur une gestion efficiente et économe des ressources naturelles – est un défi majeur, car la capacité de la Terre à supporter notre mode de consommation et de production a clairement ses limites. L'exigence d'une économie circulaire et d'une approche globale visant à réduire la consommation non durable des ressources naturelles constitue une évolution de notre politique environnementale (art. 74 Cst.). En réclamant que le développement durable acquière un caractère contraignant plus important que celui défini dans l'article actuel de la Constitution (art. 73 Cst. «Développement durable»), l'initiative formule une requête légitime au regard du défi impérieux que constitue le respect de l'environnement.

La base constitutionnelle existante permet déjà d'inscrire des mesures ciblées dans la loi. Certes, les dispositions légales actuelles de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁴³ présentent des lacunes, mais celles-ci peuvent être comblées sans qu'il soit nécessaire d'amender la Constitution.

2.3.2 Conséquences en cas d'acceptation

Des mesures économiques radicales devraient être prises pour atteindre d'ici à 2050 l'ambitieux objectif que constitue la limitation de l'empreinte écologique à un équivalent planète. Les conséquences concrètes de l'initiative dépendent néanmoins largement des mesures mises en place par la Confédération et les cantons.

Conséquences de l'objectif visé

Si l'initiative populaire était acceptée, la Confédération serait tenue de respecter l'objectif visé et le délai imparti par la disposition transitoire (empreinte écologique ne dépassant pas un équivalent planète d'ici à 2050) et de définir les objectifs intermédiaires à moyen et long termes. Cette nouvelle disposition constitutionnelle constitue le but suprême de l'initiative, et c'est sur elle que doit en priorité porter l'évaluation des conséquences de l'initiative.

L'empreinte écologique de la Suisse calculée d'après la méthode de Wackernagel correspond aujourd'hui à 2,8 équivalents planète. Pour atteindre l'objectif d'un équivalent planète, la Suisse devrait réduire sa consommation de ressources naturelles d'environ 65 %. Or, selon les estimations des experts, même au prix de mesures extrêmement drastiques, la réduction possible serait au mieux de 40 % (cf. étude EBP 2013). Sans compter que l'ordre de grandeur de 65 % est une donnée statique: dans une perspective dynamique, il faudrait également tenir compte du fait que la biocapacité de la Terre aura diminué d'ici à 2050 en raison de la persistance des nuisances environnementales et qu'il faudra la répartir sur un plus grand nombre de personnes en raison de la croissance démographique mondiale⁴⁴ – ce qui aura pour effet que l'empreinte écologique admise par personne sera plus basse.

⁴³ RS 814.01

⁴⁴ Cf. UN 2008: World Population Prospects: The 2008 Revision (New York: United Nations).

Si la croissance économique attendue d'ici à 2050 est susceptible d'accroître le potentiel des progrès à réaliser en matière de protection de l'environnement (progrès techniques, renforcement de la conscience écologique), l'expérience tend plutôt à montrer que l'augmentation de la force économique s'accompagne d'une hausse de la consommation et donc d'une plus grande utilisation de ressources naturelles, si bien que la réduction exigée est encore plus ambitieuse. Pour toutes ces raisons, l'objectif d'une «empreinte écologique ne dépassant pas un équivalent planète d'ici à 2050» supposerait l'instauration de mesures urgentes et drastiques au niveau économique et de restrictions au niveau de la consommation.

Conséquences des mesures

Les mesures envisageables ont des conséquences diverses:

L'art. 94a, al. 3, let. a, prévoit des mesures d'encouragement en faveur de la recherche et de l'innovation. Pour atteindre l'objectif ambitieux d'une empreinte écologique limitée à un équivalent planète, il faudrait augmenter ou réaffecter massivement les moyens actuels, ce qui supposerait de relever des défis importants quant à l'utilisation efficace des moyens. A long terme, cet effort renforcerait le capital humain de la Suisse ainsi que sa position en tant que pôle économique et technologique.

Par ailleurs, la let. a préconise d'encourager la commercialisation de biens et de services ainsi que les synergies entre activités économiques. En tant que pôle économique offrant des services, des technologies et des produits durables utilisant les ressources naturelles avec efficience, la Suisse serait à même d'exploiter également des débouchés commerciaux supplémentaires sur des marchés d'avenir. Elle pourrait en outre exporter ses technologies environnementales, ce qui contribuerait à réduire son impact écologique. Mais des mesures de commercialisation encouragées par l'Etat s'avèrent très coûteuses, entraînent des distorsions du marché et peuvent créer des entraves au commerce.

Les prescriptions applicables aux processus de production, aux produits et aux déchets, telles que définies à l'art. 94a, al. 3, let. b, ont des conséquences qui dépendent très fortement de la forme de ces mêmes prescriptions. Il est probable que ces dernières concernent – outre l'efficacité énergétique – l'efficacité matérielle, la durée de vie des produits et le caractère durable de la production et des cultures agricoles. Dans l'idéal, ces prescriptions doivent être en accord avec les règles internationales, imposer des objectifs et non des technologies et favoriser l'innovation et le recours systématique à la meilleure technique disponible.

Les prescriptions applicables aux marchés publics, définies à la let. b, créeraient un effet de levier important en raison du volume d'acquisitions de la Confédération (environ 10 % du PIB). Elles favoriseraient les entreprises fournissant des produits économes en ressources, mais entraîneraient aussi parfois une hausse des coûts dans le secteur des marchés publics. Si l'on considère la totalité de leur cycle de vie, les achats publics durables peuvent néanmoins s'avérer plus avantageux que les acquisitions habituelles. Il faut en outre tenir compte du fait qu'en la matière, la Suisse est liée par ses engagements internationaux dans le cadre de l'OMC, de l'accord bilatéral sur les marchés publics avec l'UE ainsi que d'autres accords commerciaux.

Les mesures de nature fiscale ou budgétaire préconisées à l'art. 94a, al. 3, let. c, présentent des avantages potentiels en termes d'efficience. Selon la forme qu'elles prendraient, elles pourraient contribuer de façon notable à corriger les distorsions du

marché dues aux coûts externes. Le texte de l'initiative ne précise toutefois pas quels objets fiscaux sont concernés. Là aussi, les conséquences attendues dépendent fortement de la forme pratique que prendraient les mesures. La question de savoir si d'autres impôts (ayant un effet de distorsion sur l'économie) seraient ou non supprimés en contrepartie serait certes déterminante. Si nous disposons aujourd'hui de connaissances fondées en matière de taxes sur le CO₂ et sur l'énergie, qui nous permettent de tabler sur des conséquences économiques modérées⁴⁵, nos connaissances sont encore très limitées en ce qui concerne les nouvelles taxes sur les ressources naturelles. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les difficultés de mise en œuvre de taxes sur l'empreinte écologique des produits, ni les frais d'exécution y afférents. En raison de la forte complexité du système, il n'existe à ce jour aucun modèle quantitatif permettant d'évaluer les conséquences sur l'économie nationale des mesures fiscales de l'initiative. En revanche, des modélisations ont pu être réalisées dans le domaine de la politique climatique et de la politique énergétique (cf. messages concernant la loi sur le CO₂⁴⁶ et la Stratégie énergétique 2050⁴⁷). Les gaz à effet de serre constituent une part importante de l'empreinte écologique. Des mesures décisives ont été engagées en la matière dans le cadre de la politique climatique et de la Stratégie énergétique 2050, et leurs conséquences sur l'économie nationale sont globalement modérées. Mais si l'initiative populaire était acceptée, il faudrait renoncer aux combustibles fossiles encore plus rapidement, et les modèles susmentionnés montrent que les coûts économiques peuvent dans ce cas subir une hausse substantielle.

Aussi, et surtout, la mise en œuvre de l'initiative populaire nécessiterait au surplus l'adoption de nouvelles mesures visant à réduire les gaz à effet de serre «gris» ainsi que l'énergie grise liés à la demande intérieure finale, ce qui impliquerait la prise en considération des prestations préalables fournies à l'étranger relatives aux produits consommés en Suisse. Des améliorations écologiques importantes s'imposeraient également dans les autres domaines environnementaux, si bien que des mesures visant à ménager les ressources et à améliorer l'efficacité dans l'utilisation de ces ressources devraient être introduites dans tous les secteurs de la consommation et de la production. La mesure dans laquelle les différents domaines de consommation (demande) et secteurs économiques (offre) seraient touchés peut être estimée d'un point de vue qualitatif sur la base des études existantes.⁴⁸

Domaines de consommation touchés

Du côté de la demande, les trois domaines de la consommation dont l'impact écologique est le plus important sont l'alimentation, le logement et la mobilité privée

⁴⁵ En Suisse, des études récentes montrent p. ex. que la mise en place d'un système de taxes d'incitation dans les domaines du climat et de l'énergie aurait des effets légèrement négatifs sur la croissance, mais que ces effets seraient partiellement compensés par les coûts externes évités. Les mesures pourraient être conçues de façon à rester globalement neutres en termes de répartition; il y aurait toutefois des transferts entre les différents secteurs économiques.

⁴⁶ FF 2009 6723

⁴⁷ FF 2013 6771

⁴⁸ Cf. p. ex. Ernst Basler + Partner AG (2013): «Efficacité des ressources en Suisse: Etude de base sur l'efficacité des ressources et l'utilisation des matières premières». Lire également la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation du Groupe des Verts «Empreinte écologique de la Suisse à l'heure actuelle et en 2050»: www.parlement.ch > Recherche > 20133101

(cf. étude EBP 2013 p. ex.). Ils seraient donc particulièrement touchés si l'initiative était acceptée.

Dans le *domaine de l'alimentation*, il faudrait d'une part réduire considérablement le gaspillage alimentaire, estimé actuellement à quelque 30 %, et d'autre part améliorer notablement la composition des denrées consommées (par exemple en réduisant la part des denrées d'origine animale et en augmentant la part des denrées saisonnières produites avec le souci de préserver les ressources naturelles).

Dans le *domaine du logement*, il faudrait tout particulièrement viser une réduction supplémentaire de la consommation énergétique. Les mesures prévues dans le cadre de la politique climatique et de la Stratégie énergétique 2050 devraient être mises en œuvre de façon systématique et au besoin renforcées. Il faudrait également diminuer l'utilisation des sols par personne (en renforçant la politique d'aménagement du territoire).

Dans le *domaine de la mobilité*, sortir des combustibles fossiles serait une nécessité et supposerait de renforcer la politique climatique et la Stratégie énergétique 2050 et donc d'introduire rapidement une réforme fiscale écologique. Dans le même temps, il faudrait encourager par des incitations l'amélioration de la répartition modale, c'est-à-dire mieux répartir le volume du trafic entre les divers moyens de transport, ainsi que l'achat de véhicules produits avec le souci de préserver les ressources naturelles, et introduire des mesures supplémentaires d'aménagement du territoire visant à réduire les besoins de mobilité. Les acteurs concernés en priorité seraient les ménages et les entreprises (renchérissement de la mobilité).

Secteurs économiques touchés

Du côté de l'offre, c'est-à-dire de l'*économie suisse*, les conséquences de l'initiative seraient partagées par de nombreux acteurs, mais les secteurs dont les effets (positifs ou négatifs) sur l'environnement sont les plus importants seraient les plus fortement touchés. En fonction des instruments choisis, un secteur d'activité pourrait tirer profit de l'initiative (p. ex. de mesures en faveur des innovations technologiques et de la commercialisation) ou être du côté des perdants (p. ex. en étant soumis à des taxes d'incitation et à des prescriptions).

Dans le *secteur de l'alimentation et de l'agriculture*, il faudrait considérablement renforcer les efforts déjà déployés en faveur de l'écologisation, par exemple en ce qui concerne la composition des assortiments dans le commerce de détail et la restauration, l'importation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires, la réduction des gaz à effet de serre, les substances susceptibles de contaminer les sols et les eaux et l'optimisation des surfaces de promotion de la biodiversité dans l'agriculture.

Dans le *secteur de l'industrie*, il faudrait que l'approche par cycle de vie soit beaucoup plus présente dans le développement et la conception des produits (écoconception) ainsi que dans l'acquisition des matières premières, et que des progrès soient réalisés en ce qui concerne l'efficacité matérielle des processus, la substitution des métaux néfastes pour l'environnement, le recyclage des matériaux et les services innovants (p. ex. le partage ou «sharing»). En plus des instruments existants, il faudrait prévoir des prescriptions (p. ex. dans la lignée de la directive européenne sur l'écoconception), un renforcement de la recherche et de la promotion des technologies environnementales, et l'adoption systématique de la meilleure technique dispo-

nible. En raison de son impact considérable sur l'environnement, l'industrie chimique serait particulièrement touchée.

Dans le *secteur de l'immobilier et du bâtiment*, il faudrait en particulier prendre des mesures visant à réduire encore davantage l'utilisation des sols, en vue de préserver leur valeur agricole et écologique (ce qui supposerait un renforcement de la politique d'aménagement du territoire, de la politique foncière et de la politique de la biodiversité). Les acteurs concernés seraient les propriétaires immobiliers (y compris les caisses de pension et les pouvoirs publics). Dans le secteur du bâtiment, il serait nécessaire d'imposer un assainissement énergétique accéléré des bâtiments et de réduire la charge environnementale «grise» des bâtiments en recourant à un mode de construction économe en ressources. Dès la conception des projets, il faudrait penser à consommer moins de matériaux, cibler les matériaux de construction économes en ressources (tels que le bois, les matériaux recyclés et les ciments utilisant les ressources naturelles de façon efficiente) et se soucier de leur capacité de recyclage; quant aux matériaux d'excavation, ils devraient être réutilisés de façon plus systématique.

Dans le *secteur des matières premières*, il faudrait réduire l'impact environnemental causé par les activités d'extraction et de traitement. Et puisque ces deux maillons de la chaîne de valeur sont principalement localisés à l'étranger, il faudrait en premier lieu soutenir les initiatives internationales (p. ex. standards existants de l'OCDE sur le devoir de diligence nécessaire à un approvisionnement responsable en provenance des zones de conflit)⁴⁹ ou les engagements pris récemment tels que la Better Gold Initiative.

Dans le *secteur du commerce et des services financiers*, des améliorations substantielles seraient nécessaires en matière de protection de l'environnement. Il faudrait notamment réduire, voire interdire le commerce de produits aux effets particulièrement néfastes (p. ex. tourbe, bois tropicaux et huile de palme issus d'une production non durable) et les remplacer par des substituts issus de productions durables. Les banques et les assurances devraient renforcer l'orientation écologique de leur assortiment de produits, p. ex. en matière de politique de placement ou d'octroi d'hypothèques.

Dans le *secteur de l'élimination des déchets et du recyclage*, l'objectif consisterait à réduire les quantités de déchets. Pour y parvenir, il faudrait s'engager en faveur de l'écoconception des produits et de l'économie circulaire (utilisation en cascade, prescriptions en matière de recyclage et obligations de collecte) et lutter contre la pollution des pays vers lesquels sont exportés les déchets. Les entreprises les plus touchées seraient celles du commerce de détail, du bâtiment, de l'industrie et celles actives dans le domaine de la gestion des déchets.

Conséquences sur la croissance, la concurrence et l'emploi

La réduction de l'empreinte écologique à un équivalent planète d'ici à 2050 constituant un objectif environnemental très ambitieux, il faudrait s'attendre à ce qu'elle se réalise, à court ou moyen terme, aux dépens d'objectifs économiques comme la croissance, la compétitivité et l'emploi.

⁴⁹ Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque. Autre initiative: Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

On peut partir du principe qu'une économie fondée sur une gestion efficiente des ressources apporte des bénéfices économiques sur le long terme. Ces bénéfices peuvent prendre la forme d'économies de coûts pour la place industrielle suisse, d'innovations favorisant la croissance sur les marchés d'avenir ou de nouveaux débouchés ayant des conséquences positives sur l'emploi. Si l'on complète cette perspective à long terme par l'ensemble des coûts externes (négatifs) évités, le rapport coût-utilité d'une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources n'en est que meilleur.

Sur le court terme, en revanche, l'instauration de taxes écologiques et de prescriptions se traduirait par des coûts supplémentaires pour les ménages et les entreprises. Les possibilités de consommation des premiers et les marges d'action des secondes seraient réduites. Les prix des biens et des services créant des externalités négatives augmenteraient alors de façon considérable. Il faudrait donc s'attendre à une réduction sensible de la croissance et à un changement structurel assorti de nouvelles exigences en matière de qualifications. D'éventuels éléments protectionnistes, que l'on ne peut exclure en cas d'adoption de l'initiative, nuiraient à l'efficience de l'économie suisse et détérioreraient le climat des relations commerciales internationales.

Par conséquent, si une économie fondée sur une gestion efficiente des ressources représente un fort potentiel économique sur le long terme, le processus de transformation ralentit la croissance et réduit la compétitivité internationale de la place suisse, avec des conséquences négatives sur le marché de l'emploi.

Conséquences pour la Confédération et les cantons en termes de personnel et de financement

Du fait que l'initiative populaire ne précise pas la nature des mesures qui devraient être prises, les éléments de référence nécessaires à l'appréciation quantitative des besoins en personnel et des besoins financiers font défaut. Cela dit, si l'initiative était acceptée, la mise en œuvre des mesures nécessaires à la réalisation d'un objectif aussi ambitieux imposerait nécessairement de gros efforts supplémentaires en matière de ressources humaines et financières.

Pour concevoir, mettre en œuvre et exécuter continuellement des mesures efficaces, mais aussi pour assurer leur coordination, les trois échelons de l'Etat que sont la Confédération, les cantons et les communes auraient besoin de personnel supplémentaire, de l'ordre d'un multiple des postes estimés pour la révision de la LPE, au nombre d'une douzaine. Les conséquences financières de l'initiative découleraient principalement des mesures exposées à l'al. 3, let. a, qui visent à encourager la recherche, l'innovation, la commercialisation de biens et de services, ainsi que les synergies entre activités économiques, ce qui supposerait que l'Etat apporte son soutien sur des marchés extrêmement variés.

A elles seules, les mesures prévues par l'initiative en faveur de la recherche, de l'innovation et de la commercialisation de biens et de services coûteraient plusieurs centaines de millions de francs. Cette estimation se fonde notamment sur l'expérience acquise en matière de politique énergétique et climatique. Les ressources financières nécessaires devraient être prélevées sur les finances publiques ordinaires ou sur les recettes des taxes d'incitation évoquées à l'al. 3, let. c.

2.3.3

Avantages et inconvénients de l'initiative

La requête formulée par l'initiative populaire – qui consiste à promouvoir, dans le cadre d'une approche globale, une économie durable fondée sur une gestion efficiente et économe des ressources naturelles – est légitime au regard des défis impérieux que constituent les problèmes mondiaux liés à l'utilisation des ressources et des effets de renversement d'écosystèmes de la planète qui peuvent en découler. Réduire l'empreinte écologique globale à un équivalent planète est désormais indispensable, car l'utilisation efficace des ressources naturelles n'est pas seulement une nécessité en matière de politique environnementale, mais également en matière de politique économique. En ce sens, l'initiative va dans la bonne direction.

Néanmoins, l'objectif fixé dans la disposition transitoire – selon lequel l'empreinte écologique de la Suisse doit être réduite d'ici à 2050 de manière à ce que, extrapolée à la population mondiale, elle ne dépasse pas un équivalent planète – semble inatteignable à ce jour. Personne ne conteste pour autant la nécessité de réduire l'empreinte écologique de la Suisse, car si le reste de la population mondiale avait une consommation identique à la nôtre, il faudrait 2,8 planètes pour la satisfaire. Par ailleurs, il en va de la responsabilité et de l'intérêt de la Suisse de regarder vers l'avenir, c'est-à-dire vers les seuils de tolérance de la planète, en prenant dès à présent des mesures concrètes.

Il reste que l'objectif quantitatif relatif à l'empreinte écologique de la Suisse, une fois inscrit dans la Constitution, aurait un poids excessif par rapport à d'autres objectifs constitutionnels. Le fait d'améliorer le degré d'efficacité et d'encourager les innovations peut certes contribuer à réduire les frais opérationnels et externes et à renforcer la position de la Suisse en tant que place économique, mais les coûts supportés à court terme par l'économie et les consommateurs seraient démesurément élevés. Sur le plan de l'économie nationale, le rapport coût-utilité de la mise en œuvre de l'initiative populaire s'avère trop défavorable à ce jour.

En raison de l'interdépendance globale des chaînes de création de valeur, la stabilité du système écologique présuppose une coordination à l'échelle planétaire, si bien qu'il n'est pas opportun d'inscrire dans la Constitution, à titre contraignant, l'objectif quantitatif d'une empreinte écologique réduite à un équivalent planète d'ici à 2050.

Par ailleurs, les mesures proposées – que la Confédération aurait à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif visé et à renforcer ou étendre en cas d'insuccès – pourraient faire craindre une nouvelle vague de réglementations ainsi qu'une centralisation de la planification des ressources. Si une part importante des mesures présentées à l'al. 3 relève de compétences déjà existantes, le simple fait de les citer nommément et d'inscrire l'objectif de l'initiative dans la Constitution aurait toutefois pour effet de renforcer la légitimité et d'accroître la pression de recourir aux instruments en question.

L'initiative populaire présente une autre lacune importante: la norme fiscale est formulée de manière très ouverte et ne correspond pas au degré de précision exigé d'une norme fiscale constitutionnelle. Le Conseil fédéral a d'ailleurs déjà confié un mandat relatif à l'élaboration d'un projet de réforme fiscale écologique dans le domaine de l'énergie.

2.3.4

Compatibilité avec les obligations internationales

Lors de la mise en œuvre de l'initiative populaire, il faudrait tenir compte des obligations internationales, comme celles issues de conventions environnementales, mais aussi commerciales de la Suisse vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de l'UE et de certains Etats tiers (cf. ch. 4.5.2). La réalisation de l'objectif quantitatif fixé dans la Constitution, consistant à réduire l'empreinte écologique à un équivalent planète d'ici à 2050, se traduirait aussi par des mesures draconiennes dans le secteur du commerce, qui, en fonction de la forme concrète qu'elles prendraient, pourraient empêcher la Suisse d'honorer pleinement ses engagements commerciaux.

2.4

Conclusions

Le Conseil fédéral approuve l'orientation de l'initiative populaire, qui tend à promouvoir une économie durable fondée sur une gestion efficiente et économe des ressources naturelles. Au regard des défis impérieux liés à la protection de l'environnement et aux effets de renversement probables sur les écosystèmes, il est en effet dans l'intérêt de la Suisse de poser les jalons d'une économie durable, fondée sur une gestion efficiente des ressources.

Néanmoins, l'objectif de réduire l'empreinte écologique à un équivalent planète ne semble pas réalisable d'ici à 2050, car l'impact environnemental de la consommation helvétique est produit à raison de plus de 50 % à l'étranger. Si l'initiative populaire était acceptée, la Confédération aurait à intervenir dans le système économique du pays en prenant des mesures drastiques, sans pour autant pouvoir appliquer le principe de proportionnalité aux différentes mesures individuelles. Cela aurait pour conséquences des restrictions au niveau de la consommation, un changement structurel brusque avec des effets négatifs sur l'emploi et, partant, une hausse des coûts supportés par l'économie nationale. L'économie suisse n'aurait pas le temps de s'adapter progressivement, ni d'exploiter les gains d'efficacité et les opportunités de marché liés à la transformation écologique.

Le contre-projet indirect proposé par le Conseil fédéral reprend la requête fondamentale de l'initiative. Le Conseil fédéral estime toutefois qu'il est plus pertinent d'avancer par étapes afin de permettre à la Suisse de transformer son économie avec flexibilité, en appliquant à chaque mesure individuelle le principe de proportionnalité. Avec son contre-projet indirect, il mise donc sur la pose de premiers jalons essentiels à l'amélioration des conditions nécessaires à l'avènement d'une économie nationale qui soit efficace et économe en ressources, sur la responsabilité de chacun et sur un mécanisme de progression continue, inscrit dans la loi, dans le cadre duquel le Conseil fédéral établit régulièrement des comptes rendus à l'intention du Parlement et propose au besoin des objectifs atteignables et mesurables. Par ailleurs, le Conseil fédéral souhaite renforcer considérablement les efforts déployés par la Suisse sur la scène internationale. Ce faisant, il entend accomplir cette tâche de longue haleine qu'est la transformation de l'économie suisse en une économie verte tout en veillant à ce que le rapport coût-utilité soit positif.

3 Etat de l'économie verte

3.1 La notion d'économie verte

L'économie verte a pour objectif de mettre en place un système économique performant et ménageant les ressources naturelles, qui améliore globalement notre bien-être. Pour cela, il faut que les politiques en place déploient leurs effets et soient complétées par des mesures qui augmentent l'efficacité dans 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 chiffre 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. ch. 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'efficacité dans l'utilisation des ressources, des matières premières et de l'énergie. Il faut maintenant que ces efforts se généralisent et se renforcent encore, car l'économie suisse est dépendante de la sécurité d'approvisionnement en ressources naturelles et de la qualité de ces dernières.

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 du 23 décembre 2011 sur le CO₂⁵⁰, 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 (soleil, bois, biomasse, vent, géothermie et chaleur ambiante) en respectant l'équilibre entre protection et exploitation dans la pondération des intérêts.

⁵⁰ RS 641.71

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 permettant 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 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 écosystémiques (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 adoptant à l'été 2011 la Politique forestière 2020, le Conseil fédéral a posé de nouveaux jalons pour une gestion durable des forêts ainsi que pour une économie forestière et une industrie du bois efficaces et novatrices; ainsi, la contribution à l'atténuation des changements climatiques apportée par les forêts et leur gestion et par l'utilisation accrue de la matière première renouvelable qu'est le bois doit par exemple être renforcée.

Politique de la ressource bois: le bois est l'une des principales matières premières de la Suisse. La politique de la ressource bois a pour but de promouvoir une utilisation systématique et durable du bois issu des forêts suisses ainsi qu'une valorisation efficiente de cette matière première.

Politique d'aménagement du territoire: la révision de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁵¹ 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 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 climatique 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.).

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»⁵² et a 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 et définit quatre domaines d'action prioritaires: a) objectif, suivi, information, compte rendu, b) déchets et matières premières, c) consommation et production, d) instruments transversaux, comprenant par exemple le renforcement de l'engagement international.

4 Contre-projet indirect

4.1 Grandes lignes du projet

4.1.1 Contexte

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 respectueuse et 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 rendre disponibles les informations relatives à la préservation des ressources naturelles et à l'efficacité dans l'utilisation de ces dernières.

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: le but est de préserver durablement les ressources naturelles. Cela passe en particulier par une utilisation plus efficace de ces ressources afin de réduire de manière déterminante les atteintes à l'environnement. Celles causées à l'étranger par la consommation suisse seront également prises en compte. Des

⁵² OFEV (2013): Economie verte: compte rendu et plan d'action, Berne.

rapports présentés régulièrement au Parlement feront état des progrès réalisés en matière d'utilisation des ressources naturelles et d'efficacité et mettront en évidence les actions ultérieures à entreprendre.

Déchets et matières premières: la politique des déchets et des matières premières de la Suisse présente d'importants potentiels d'amélioration. Le projet complète et précise 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, il est prévu d'édicter des réglementations sur l'état de la technique afin d'améliorer l'efficacité dans l'utilisation des matières premières et l'efficacité énergétique. La Confédération acquiert par ailleurs la compétence d'imposer si nécessaire une obligation de collecte de certains emballages dans le but d'améliorer la valorisation de ces derniers.

Consommation et production: les effets négatifs des produits sur l'environnement doivent être réduits sur l'ensemble du cycle de vie. Les accords sectoriels constituent le principal instrument envisagé. Le Conseil fédéral aura néanmoins la compétence d'introduire des règles relatives à l'information environnementale et à la présentation de comptes rendus pour les produits contribuant de manière significative à la surexploitation ou à la mise en danger des ressources naturelles, ceci afin d'améliorer la transparence sur les efforts des entreprises et d'encourager ainsi la réduction des atteintes à l'environnement. Il pourra également poser des exigences à la mise sur le marché de produits qui ne respectent pas les prescriptions en vigueur dans leur pays d'origine ou dont l'impact environnemental est considérable. De telles dispositions créeront par ailleurs un fondement juridique pour l'introduction d'une réglementation équivalant à l'interdiction de mise sur le marché de bois récolté illégalement, adoptée par l'UE (règlement UE n° 995/2010⁵³).

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 sur les ressources naturelles à l'échelle de la planète, l'engagement international de la Suisse en faveur de la préservation des ressources et de l'amélioration de l'efficacité dans leur utilisation doit par ailleurs être accru, principalement à travers une collaboration plus étroite avec les organisations et institutions internationales et par le biais de contributions financières accordées à des initiatives et des organisations internationales.

4.1.2 Résultats de la procédure de consultation

Au cours de la procédure de consultation, 148 prises de position ont été remises, dont 86 provenant de participants invités. Sur les participants invités, 53 ont renoncé à se prononcer.

⁵³ 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, 12.11.2010, p. 23.

Le projet mis en consultation a été très largement commenté. 108 des 148 participants à la procédure de consultation ont émis un avis favorable général: l'ensemble des cantons à l'exception d'un seul, la DTAP, 5 partis politiques (PDC, PS, PVL, PES, PEV), 2 associations de communes, villes et régions de montagne (Association des communes suisses, Union des villes suisses), 10 organisations économiques, l'ensemble des organisations environnementales et de développement participantes, trois organisations de défense des consommateurs, 20 associations du secteur de la gestion des déchets, 4 représentants du commerce de détail (CI CDS, Coop, Migros, SWISSCOFEL), 3 représentants de l'économie forestière et 24 autres participants à la procédure de consultation. Une large majorité des participants favorables au projet réclame cependant des dispositions plus nombreuses et plus incisives alors que d'autres demandent l'abandon ou l'atténuation de certaines mesures.

38 participants à la procédure de consultation rejettent le projet dans sa forme actuelle: 1 canton (AR), 3 partis politiques (UDC, PLR, PBD), 1 association de communes, villes et régions de montagne (SAB), 13 organisations économiques (dont Economiesuisse et l'Union suisse des arts et métiers), 1 association de défense des consommateurs, 5 associations du secteur de la gestion des déchets et 4 représentants du commerce de détail (SRF, GastroSuisse, BCS, Jardin Suisse) et 10 autres (notamment le Centre Patronal et l'Union pétrolière). Le principal argument invoqué pour motiver ce rejet est que la LPE actuelle offrirait, en l'état, une base suffisante pour prendre les mesures supplémentaires nécessaires en vue de rendre l'utilisation des ressources plus efficace. Le projet conduirait en outre à une intervention disproportionnée de l'Etat, tout en laissant largement en suspens la question des coûts supplémentaires pour l'économie qu'engendreraient les dispositions potestatives.

Les principaux résultats et demandes ainsi que leur prise en compte dans le projet sont exposés ci-après:

Objectif et compte rendu

La majorité des participants approuve, quant au principe, les dispositions du domaine «objectif et compte rendu». Nombreux sont toutefois ceux qui dénoncent une focalisation trop étroite sur l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Le texte de loi a donc été modifié de la façon suivante: la préservation des ressources naturelles est venue compléter l'amélioration de l'efficacité dans leur utilisation dans l'objectif défini à l'art. 10h et dans d'autres passages pertinents de la loi, une meilleure efficacité seule étant peu susceptible de produire une réduction sensible des atteintes à l'environnement. La proposition, émanant de nombreux participants, de quantifier l'objectif défini à l'art. 10h, al. 1, n'a cependant pas pu être retenue faute de bases scientifiques suffisantes.

Déchets et matières premières

Une courte majorité a critiqué ou rejeté l'obligation de reprise des emballages. Celle-ci a donc été remplacée dans le projet par une obligation de collecte des emballages, qui laisse aux producteurs, importateurs et commerçants une marge de manœuvre plus importante pour organiser la collecte de certains emballages dans le secteur de la consommation. L'obligation de collecte sera en outre introduite uniquement dans le cas où les mesures librement consenties par l'économie ou les accords passés entre les acteurs économiques et la Confédération en vertu de l'art. 41a LPE ne conduiraient pas à l'objectif recherché. Les systèmes de reprise

existants ne doivent pas être concurrencés par la nouvelle réglementation (p. ex. pour le verre, le PET ou l'aluminium).

La grande majorité des participants à la procédure de consultation approuve les modifications portant sur la valorisation des déchets, les dispositions relatives aux installations d'élimination des déchets et les compléments concernant la taxe d'élimination anticipée.

Consommation et production

La majorité des participants approuve les dispositions proposées quant au fond. Certains réclament toutefois des dispositions plus ambitieuses (dispositions impératives plutôt que potestatives, introduction d'instruments incitatifs supplémentaires) ou bien des dispositions plus restrictives (p. ex. en limitant l'obligation faite aux entreprises de rendre compte uniquement sur l'application de standards internationaux reconnus en matière de développement durable). La disposition concernant l'information environnementale sur les produits est contestée et n'obtient le soutien que d'une petite majorité. Les suggestions de l'économie ont été prises en compte dans les articles suivants: les prescriptions relatives aux informations sur les produits (art. 35*d*) ne seront édictées qu'en accord avec l'UE, et l'obligation de rendre compte imposée aux entreprises (art. 35*e*) se fondera désormais sur des standards internationaux et non plus sur les écobilans.

Instruments transversaux

La plate-forme sur l'économie verte et les dispositions portant sur la formation, l'information et le conseil ainsi que le renforcement de l'engagement international ont fait l'unanimité.

4.1.3 Mesures proposées par le contre-projet indirect

Objectif et compte rendu

Il n'existe à ce jour aucun objectif à long terme inscrit dans la LPE visant à préserver les ressources naturelles et à optimiser l'efficacité dans leur utilisation. La définition du nouvel objectif et d'une procédure de reporting permet donc de créer un mécanisme d'amélioration constante, inscrit dans la loi, favorisant la préservation des ressources, l'utilisation plus efficace de ces dernières et, par là même, la réduction des atteintes à l'environnement. Le suivi régulier et la présentation de comptes rendus sur les progrès réalisés fourniront une aide précieuse aux décideurs politiques et à l'économie.

La préservation des ressources naturelles et l'efficacité dans leur utilisation sur le long terme dans le but de réduire de manière déterminante les atteintes à l'environnement, en tenant compte également des atteintes causées à l'étranger, sont définies comme un objectif programmatique, l'utilisation actuelle des ressources dépassant le niveau supportable pour la nature⁵⁴. Plus de la moitié des atteintes à l'environnement dues à la consommation de la population suisse est en outre causée à l'étranger, d'où l'importance d'en tenir compte également.

⁵⁴ OFEV (2013): Rapport au Conseil fédéral; Economie verte: compte rendu et plan d'action, Berne.

Par «efficacité dans l'utilisation des ressources», on entend la production et la consommation d'une quantité donnée de biens et de services utilisant le moins possible de ressources naturelles. Si le volume des biens augmente plus rapidement que les progrès réalisés en matière d'efficacité, la quantité globale de ressources consommées continuera malgré tout d'augmenter, ce qui peut aller à l'encontre d'une réduction sensible des atteintes à l'environnement. Il est donc important d'intégrer de façon explicite la préservation des ressources dans l'objectif. La notion de «préservation» implique une réduction absolue de la consommation des ressources naturelles. Diminuer les quantités de déchets alimentaires produits par les ménages ou éviter les impressions papier inutiles constituent des exemples de préservation des ressources, tandis que les efforts en matière d'efficacité portent quant à eux sur la production des denrées alimentaires ou la fabrication du papier.

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

Le degré de réalisation de l'objectif formulé de façon programmatique et en termes qualitatifs sera évalué au moyen d'un jeu d'indicateurs, qui mesurent les conséquences sur les principaux aspects environnementaux (eau, biodiversité, climat, sols, consommation de 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 de la comptabilité environnementale 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 la consommation des matériaux, ne couvrent qu'une partie 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 par conséquent 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 suffisante⁵⁵. Si cela s'avère nécessaire, le Conseil fédéral édictera dans ce contexte des dispositions plus précises par voie d'ordonnance.

Dans son compte rendu à l'intention du Parlement, le Conseil fédéral proposera également des objectifs quantitatifs applicables aux ressources (p. ex. taux de recyclage de matériaux importants) et présentera les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs. L'implication des acteurs concernés (économie, cantons, etc.) constitue en la matière un facteur essentiel de réussite. Si la poursuite du développement de

⁵⁵ Art. 38, al. 3, et 44, al. 1, LPE

l'économie verte impose d'inscrire 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.

Déchets et matières premières

La gestion des déchets en Suisse constitue aujourd'hui un système efficace. De nombreux cycles des matières sont presque entièrement 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 en matière de collecte sélective porteront à l'avenir sur la valorisation des corps creux en plastique et des films plastiques à usage industriel ou agricole. S'ajoutent à cela l'amélioration de la récupération des métaux non ferreux contenus dans les boues de galvanisation, une utilisation accrue du gravier secondaire contenu dans les matériaux d'excavation et la récupération 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 matériaux et 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 ou insuffisamment exploités à ce jour, d'accroître l'utilisation de matières premières recyclées et de réduire les besoins en matières premières et la production de déchets.

Meilleure valorisation matière des emballages du secteur de la consommation

Chaque année, près de 3,6 millions de tonnes de déchets urbains sont produits en Suisse, dont 30 à 50 % sont des emballages. A des degrés très divers, le commerce de détail suisse s'engage de façon volontaire à assurer la reprise ou la collecte des emballages comme les cartons, les films plastiques, les emballages pour boissons ou les corps creux en plastique. Comme le montrent les grandes quantités de matériaux d'emballage valorisables jetés parmi les ordures ménagères (env. 1,2 million de tonnes par an), les mesures actuelles ne sont pas suffisantes.

Différentes interventions politiques 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 tels que 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 devra introduire une obligation de collecte des emballages si cela s'avère nécessaire pour en garantir la valorisation. La collecte sera limitée aux emballages pour lesquels la valorisation matière doit être garantie, 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 (cf. également l'art. 30d, al. 4, LPE). La valorisation matière des emballages en plastique, en particulier, est meilleure que l'incinération en termes d'efficacité dans l'utilisation des ressources. S'il arrête des

dispositions contraignantes, le Conseil fédéral les basera sur les standards internationaux en vigueur.

L'obligation de collecte sera toutefois introduite uniquement dans le cas où les mesures librement consenties par l'économie et les accords passés entre les acteurs économiques et la Confédération en vertu de l'art. 41a LPE ne conduiraient pas à l'objectif recherché (application du principe de subsidiarité). Les producteurs, importateurs et commerçants disposent ainsi d'une marge de manœuvre plus importante pour organiser la collecte de certains emballages dans le secteur de la consommation. Les systèmes de reprise existants ne doivent pas être concurrencés par la nouvelle réglementation (p. ex. emballages en verre, PET ou aluminium).

Concernant le financement de la collecte d'emballages, la possibilité existe de prélever des contributions anticipées de recyclage, comme c'est déjà le cas pour les bouteilles en PET et les canettes en aluminium. D'autres systèmes de financement peuvent également être envisagés lorsque cela est opportun et réalisable.

Dans le cas où ni les mesures librement consenties par l'économie ni les accords passés entre les acteurs économiques et la Confédération ne permettent d'atteindre les objectifs de collecte fixés pour certains types d'emballage, le Conseil fédéral édictera l'obligation de collecte par voie d'ordonnance. Ci-après est présentée l'approche devant servir de base à une telle ordonnance sur les emballages:

Dispositif réglementaire pour une ordonnance sur les emballages

Introduction

Les seules dispositions d'exécution concrètes actuellement en vigueur dans le domaine des emballages concernent les emballages pour boissons (bouteilles en PET et en verre, canettes en aluminium; ordonnance sur les emballages pour boissons, OEB; RS 814.621). La révision de la LPE permettra d'introduire une obligation de collecte des emballages dès lors que cela s'avérera nécessaire pour en garantir la valorisation, à condition que cette dernière s'impose en raison de considérations d'ordre écologique ou de la quantité de déchets produits, et qu'elle soit économique supportable. Les standards internationaux portant sur les obligations de valorisation des emballages seront aussi pris en considération dans les modalités de la réglementation suisse.

La collecte et la valorisation d'emballages de même que les règles les encadrant devront être concrétisées dans une ordonnance sur les emballages. Cette ordonnance mettra notamment l'accent sur les emballages dans le secteur de la consommation, en priorité sur les corps creux en plastique (le plus souvent en polyéthylène) et sur les emballages pour boissons en carton. Il conviendra d'examiner dans le cadre de l'élaboration de cette ordonnance si celle-ci doit également inclure d'autres types d'emballages. Les réglementations existantes dans le domaine des emballages pour boissons seront également intégrées dans la future ordonnance sur les emballages.

Approche réglementaire

a) Champ d'application

Le champ d'application de l'ordonnance sur les emballages couvre:

- par principe tous les emballages;
- la remise, la collecte et le financement de la valorisation / de l'élimination des emballages;
- des réglementations générales, non détaillées, portant si possible sur tous les emballages, et des réglementations spécifiques pour certains types d'emballages.

b) Principes écologiques

Les emballages et les atteintes à l'environnement dont ils sont responsables doivent être limités à un minimum. Les importateurs, producteurs et commerçants mettront prioritairement en place des mesures de leur propre initiative (écoconception et responsabilité des produits). Ils ne remettront en particulier que des emballages ne nuisant pas déraisonnablement à l'environnement.

c) Obligation d'informer et de rendre compte

L'obligation d'informer doit conduire à présenter des informations fiables, en particulier sur l'éco-bilan des emballages et sur le volume des emballages valorisés. Les comptes rendus des organismes gestionnaires (chiffres tirés des rapports annuels, quantités collectées) doivent permettre de contrôler la réalisation des objectifs définis et la réduction des atteintes à l'environnement causées par les emballages. Il ne doit pas en résulter de surcharge administrative inutile.

d) Principe de subsidiarité

Pour la collecte et la valorisation d'emballages ainsi que leur financement, le principe de subsidiarité est retenu selon l'ordre hiérarchique suivant:

- mesures librement consenties par l'économie sans la Confédération;
- accords passés entre les acteurs économiques et la Confédération conformément à l'art. 41a LPE;
- prescription de l'obligation de collecte par voie d'ordonnance.

L'obligation de collecte régie par la Confédération sera introduite uniquement si les mesures librement consenties par l'économie et les accords fondés sur l'art. 41a LPE ne conduisent pas à l'objectif fixé.

e) Systèmes de collecte

Les systèmes de collecte doivent être optimisés et exploités de manière rentable. Leur mise en place et leur exploitation seront réalisées conjointement par les commerçants et les communes (exploitation des synergies; attrait pour les consommateurs). Les dépenses liées aux collectes publiques donneront lieu à compensation.

Les systèmes de reprise existants (p. ex. PET, aluminium, verre) doivent être maintenus. La possibilité de créer des collectes mixtes ne doit cependant pas être exclue si elle apparaît comme pertinente. L'objectif est de mettre en place des collectes de qualité en vue d'une valorisation matière optimale.

f) Financement

Pour le financement de la collecte et la valorisation des emballages, le recours volontaire à la contribution anticipée de recyclage est privilégié. Il est également possible d'envisager, si nécessaire, des prescriptions étatiques comme une taxe d'élimination anticipée ou un système combinant contribution et taxe. D'autres systèmes de financement ne doivent pas être exclus s'ils apparaissent pertinents et réalisables. Des conditions générales transparentes et clairement définies devront garantir une utilisation des contributions ou taxes prélevées conforme à leur destination.

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.

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 afin de contribuer à l'amélioration constante

de l'efficacité dans l'utilisation des matières premières et de l'efficacité énergétique, tout en tenant compte du caractère économiquement supportable de telles adaptations.

Principe de la «valorisation matière primant sur la valorisation énergétique»

Les déchets doivent faire en priorité l'objet d'une valorisation matière dès lors que cela est techniquement réalisable, économiquement viable et moins nocif pour l'environnement que le recours à une autre méthode d'élimination et à la fabrication de nouveaux produits. Si leur valorisation matière n'est pas obligatoire, les fractions combustibles des déchets doivent, dans la mesure du possible, donner lieu à une valorisation énergétique ou, à défaut, être soumises à un autre traitement thermique. Cet ordre hiérarchique répond à l'objectif selon lequel la valorisation matière doit en principe primer la valorisation énergétique.

La valorisation matière doit notamment être appliquée de façon stricte dans trois domaines particulièrement importants: celui des déchets contenant des métaux, celui des matériaux d'excavation et déblais de percement et celui du phosphore.

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 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 si possible intégralement pour être réintroduits dans le cycle économique.

Les métaux doivent être récupérés non seulement dans les résidus de traitement des déchets mais aussi dans 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 (gravières, carrières), 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 mis directement en décharge chaque année, que ce soit sur la base de considérations financières ou par manque de solutions de recyclage régionales.

Une nouvelle réglementation garantira la récupération préalable du gravier et du sable (si les quantités sont importantes) contenus dans les matériaux d'excavation et déblais de percement devant être mis directement en décharge par manque de solutions de valorisation. Elle permettra ainsi d'économiser le gravier primaire, qui est une ressource limitée, et contribuera à résoudre les difficultés de stockage définitif des matériaux d'excavation et déblais de percement que connaissent certaines régions, l'espace destiné à cette fin étant restreint en Suisse.

Selon le rapport consacré aux perspectives de l'environnement et des ressources à l'horizon 2050⁵⁶ 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 séparation préalable du gravier et du sable en vue d'une valorisation ne serait pas rationnelle du point de vue économique. Pour garantir le caractère économiquement supportable et écologiquement bénéfique, l'obligation de valorisation sera limitée aux fractions valorisables importantes de gravier et de sable contenus dans les matériaux d'excavation et déblais de percement. En vertu des dispositions d'exécution figurant dans l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD)⁵⁷, une réglementation concrète et praticable sera définie en concertation avec le secteur concerné.

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 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 et ne produira pas de distorsion majeure du marché.

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

⁵⁶ Ernst Basler & Partner (2012): Umwelt & Ressourcen: Ausblick 2050, Zollikon.
⁵⁷ RS 814.600

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.

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 (OTD) et d'aide à l'exécution 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 30 procédés de récupération ayant 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 des investissements 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 d'autres déchets compte tenu de l'efficacité dans l'utilisation 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 dans l'utilisation 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 et les graves atteintes à l'environnement qui y sont parfois associées, les ressources limitées ainsi que 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'auto-

risation. Désormais, les usines d'incinération des ordures ménagères et des déchets de composition similaire (UIOM) seront également soumises au régime d'autorisation. Cela doit par exemple conduire les UIOM à effectuer les adaptations techniques nécessaires pour apporter des améliorations en termes d'efficacité dans l'utilisation des matières premières et d'efficacité énergétique. Les détails seront définis par voie d'ordonnance.

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 étendu en temps utile aux installations suivantes: installations de compostage et de méthanisation, usines de traitement des déchets de chantier et installations mobiles de traitement des déchets.

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. Le Conseil fédéral doit en outre pouvoir édicter des prescriptions sur ces installations, notamment sur les déchets autorisés dans une installation, les délais, la gestion de l'installation, les exigences concernant le personnel, les types de décharge ainsi que la fermeture définitive d'une décharge et la gestion après fermeture. Le Conseil fédéral tiendra compte ici aussi des aspects relatifs à la fermeture des cycles des matières et à l'efficacité dans l'utilisation 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 réalisés 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 premières 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 standards internationaux et permettre une gestion durable du cycle de vie des déchets de chantier.

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 d'information et de sensibilisation axées sur la consommation et le comportement.

Les mesures axées sur les produits permettront de soutenir et de renforcer des initiatives privées existantes, comme la coopération entre des entreprises et des organisa-

tions de protection de l'environnement visant à réduire l'utilisation de ressources liée à la culture de soja ou d'huile de palme, par exemple, ou à 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 s'appuiera donc sur de telles initiatives.

La réduction de l'utilisation des ressources liée à la consommation et la production doit résulter en priorité de mesures librement consenties. Des accords doivent permettre de réaliser 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 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 de produits ou encore l'imposition de prescriptions pour la mise sur le marché de produits. Toutes les mesures doivent être conformes aux dispositions commerciales nationales et internationales (GATT⁵⁸, accord OTC⁵⁹, LETC⁶⁰, ALE⁶¹) et tenir compte des standards et méthodes internationalement reconnus et éprouvés. L'importation de produits depuis les pays en 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 commerçants. Remarque: le terme de «producteur» s'entend au sens large et ne s'applique pas exclusivement aux producteurs agricoles.

Accords

Les accords sont un outil 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 l'adoption de réglementations contraignantes. Les bases légales existantes doivent être élargies de façon à permettre à la Confédération de conclure elle-même des accords avec des acteurs économiques en précisant des objectifs quantitatifs et des délais.

Les accords avec l'économie sont à rechercher en priorité pour des matières premières et produits ayant un impact écologique important. Le choix des matières premières et catégories de produits concernées est effectué en concertation avec les entreprises sur la base de critères écologiques, sociaux et économiques (analyse de pertinence). Pour les matières premières, il s'agit par exemple de la tourbe, du coton, du soja (tourteaux, graines, huile), du café, du cacao, de l'huile de palme, des poissons et fruits de mer, du thé, des huiles de colza et de tournesol, du blé ou du sucre. Quant aux catégories de produits, il peut s'agir de textiles, d'huiles et de graisses

⁵⁸ Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, RS **0.632.21**).

⁵⁹ Accord du 12 avril 1947 relatif aux obstacles techniques au commerce (accord OTC, RS **0.632.231.41**).

⁶⁰ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC, RS **946.51**).

⁶¹ Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (ALE, RS **0.632.401**).

végétales, de détergents et de papier. Pour nombre de ces matières premières et catégories de produits responsables d'importantes atteintes à l'environnement, il existe des standards internationaux éprouvés et efficaces pouvant servir de base aux accords.

Ces accords doivent être assortis de délais fixes et inclure des objectifs ambitieux et réalisables fondés sur des standards éprouvés et efficaces (p. ex. 90 % de l'huile de palme utilisée en Suisse doit être certifiée d'ici à 2020). Les standards internationaux reconnus sont, par exemple, la Table ronde pour une huile de palme durable («Roundtable on Sustainable Palm Oil», RSPO) ou le Conseil pour la bonne gestion des mers («Marine Stewardship Council», MSC). Les accords doivent en outre permettre de définir, en concertation avec les entreprises, des mesures ciblées d'optimisation le long de la chaîne de valeur dans le but de réduire l'impact environnemental de catégories de produits données. Il peut s'agir d'une limitation des trajets aériens pour le transport de fruits et légumes ou d'une réduction des produits chimiques polluants utilisés pour la coloration des textiles. L'identification des mesures d'optimisation peut se fonder sur l'analyse de pertinence et sur des mesures efficaces et efficientes prises par des entreprises pionnières.

Les accords doivent enfin comporter des règles permettant de vérifier leur efficacité ainsi que l'obligation de rendre compte régulièrement des progrès accomplis. Ces comptes rendus doivent être contrôlés, par exemple au moyen d'un audit. Leur forme s'appuiera sur des standards usuels et éprouvés pour les comptes rendus comme la «Global Reporting Initiative» (GRI). L'OFEV élaborera et publiera, en concertation avec les parties contractantes, une notation des performances des entreprises sur la base de ces comptes rendus. Cette démarche doit accroître la transparence et inciter à la réalisation des objectifs.

Il est attendu de ces accords qu'ils couvrent la majeure partie du marché des matières premières et catégories de produits concernées (de 80 à 90 %). Si des acteurs essentiels ne concluent pas d'accords ou que des attitudes opportunistes ne peuvent pas être évitées autrement, l'obligation de rendre compte en vertu de l'art. 35e pourra être imposée à tous les acteurs.

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.

La transparence écologique des marchés peut être améliorée si l'on fournit au consommateur des informations pertinentes, scientifiquement fondées et compréhensibles sur l'impact environnemental des produits à sa disposition. Le Conseil fédéral s'engage, sur le plan tant national qu'international, en faveur de la publication de telles informations. Il s'agit en particulier de fournir des bases pour l'élaboration d'informations environnementales harmonisées, fondées et compréhensibles, de sorte que les coûts occasionnés par la mise à disposition de telles informations demeurent raisonnables, notamment pour les petites entreprises.

Le 9 avril 2013, la Commission européenne a lancé une proposition pour bâtir un «Marché unique des produits verts»⁶². La proposition de l'UE va dans le même sens que les mesures prévues pour améliorer les informations environnementales sur les produits. Grâce à plusieurs projets pilotes, l'UE élaborera d'ici à 2017 des règles de catégories de produits (RCP) permettant une évaluation uniforme et simplifiée des produits concernés et servant de base à la communication des résultats correspondants. Elle décidera des suites à donner à cette approche à l'issue de la phase pilote.

Le Conseil fédéral doit pouvoir s'appuyer sur des bases légales pour édicter des règles relatives aux informations environnementales sur les produits, analogues à d'éventuelles dispositions contraignantes de l'UE. L'on garantit ainsi la publication transparente, uniforme et harmonisée à l'échelle internationale des informations sur l'impact environnemental des produits. Si l'UE opte pour une législation contraignante, elle mettra probablement à la disposition des entreprises concernées des RCP comme orientation pour une évaluation environnementale simplifiée et uniforme. Les RCP précisent dans quelle mesure une entreprise peut se différencier par des données spécifiques à son activité ou recourir à des données standard. Elles définissent en outre quels résultats de l'évaluation doivent être présentés, et sous quelle forme. 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.

Comptes rendus 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 également être assumée par les producteurs et commerçants. L'amélioration des informations environnementales doit donc aller de pair avec une amélioration de l'offre de produits sur le plan écologique.

La publication régulière et standardisée de comptes rendus permettrait de présenter et de mettre en évidence de façon transparente l'évolution des atteintes à l'environnement dues aux parties de l'assortiment contribuant de manière sensible à la surexploitation ou à la mise en danger des ressources naturelles.

L'introduction par voie d'ordonnance d'une obligation de rendre compte ne deviendrait nécessaire que si d'importants acteurs ne participaient pas aux accords concernant des produits à fort impact sur l'environnement. L'objectif visé est une couverture du marché de 80 à 90 %. Une telle obligation limiterait les risques d'opportunisme. La Confédération définit la forme et le contenu des comptes rendus en fonction des accords conclus en concertation avec les entreprises.

Producteurs et commerçants de produits à fort impact environnemental doivent pouvoir être astreints à établir à l'adresse de la Confédération des comptes rendus relatifs à leur assortiment et aux mesures d'optimisation prises le long de la chaîne de valeur, ceci pour les produits à fort impact environnemental. Ils doivent exposer dans quelle mesure la culture ou la production de matières premières et de produits donnés respecte des standards internationaux reconnus ou les critères définis par ces

⁶² 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, C(2013)2021 final.

standards. Il doit s'agir de standards établis et appliqués à l'échelle mondiale, comme la RSPO ou le MSC.

Les entreprises doivent en outre préciser quelles mesures d'optimisation ont permis de réduire sensiblement les atteintes à l'environnement dues à des processus écologiques importants dans la chaîne de valeur. Il peut s'agir, par exemple, d'une limitation des trajets aériens pour le transport de fruits et légumes ou d'une réduction des produits chimiques polluants utilisés pour la coloration des textiles. L'identification des mesures d'optimisation peut se fonder sur l'analyse de pertinence et sur des mesures efficaces et efficientes prises par des entreprises pionnières.

Le choix des matières premières et catégories de produits concernées est effectué sur la base de critères écologiques, sociaux et économiques (analyse de pertinence) et correspond aux matières premières et catégories de produits visées par les accords.

Ces informations permettraient de mettre en évidence l'effet des processus et activités engagés par les entreprises pour réduire les atteintes à l'environnement. La présentation de ces comptes rendus étant limitée aux standards existants, le coût en demeure raisonnable, même pour les PME. Les petites entreprises (boulangeries, ventes à la ferme, etc.) seront d'ailleurs exemptées de l'obligation de rendre compte.

Les progrès accomplis seront rapportés conformément aux instructions uniformes données par le Conseil fédéral. Pour déterminer les règles de présentation des comptes rendus, ce dernier se fondera notamment sur des standards et principes existants et déjà largement appliqués, comme ceux pris en compte par la Commission européenne dans le cadre de sa proposition concernant la publication d'informations non financières⁶³. La publication des comptes rendus conformément aux instructions du Conseil fédéral créera davantage de transparence et 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. La mise sur le marché de produits comportant des substances dangereuses pour l'environnement ou dont l'utilisation provoque des émissions nocives ou polluantes est soumise en Suisse à des bases légales fixant des exigences minimales. De telles bases légales sont toutefois pratiquement inexistantes pour les produits dont la culture, l'extraction ou la fabrication provoquent des nuisances environnementales considérables. 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 et permettra de régir de manière efficace la mise sur le marché de produits dont la fabrication pro-

⁶³ Proposition de directive modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives la diversité par certaines grandes sociétés et certains groupes, COM (2013) 207 final. La Commission européenne propose la modification de la législation comptable afin d'accroître la transparence des sociétés employant plus de 500 personnes en matière sociale et environnementale. Sur cette base, la nouvelle exigence couvrirait, selon les estimations, environ 18 000 sociétés dans l'UE à partir de 2014. Pour fournir les informations voulues, les sociétés pourront s'appuyer sur différents cadres existants, comme le Pacte mondial de l'ONU, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, la norme ISO 26000 ou encore la «Global Reporting Initiative».

voque d'importantes atteintes à l'environnement ou dont la production – comme celle du bois – peut contrevenir aux dispositions légales en vigueur dans le pays d'origine. Cette nouvelle réglementation pourra servir de base à l'introduction de futures dispositions régissant l'admission de produits, notamment en vue d'instaurer une situation juridique équivalant à celle de l'UE.

Pour certaines matières premières à fort impact environnemental, la couverture du marché avec des produits cultivés selon des standards internationaux est déjà élevée (p. ex. soja, huile de palme), qu'elle résulte d'accords ou d'efforts librement consentis. Il convient alors d'examiner si le respect de standards (comme la RTRS dans le cas du soja) doit être imposé comme condition à la mise sur le marché dans un souci d'égalité de traitement de tous les acteurs du marché. Le plan d'abandon de la tourbe prévoit lui aussi de privilégier les accords dans la transition vers des produits de substitution sans tourbe, avant de fixer des conditions de mise sur le marché.

Le Parlement examine actuellement l'initiative parlementaire 09.499 n Agrocaburants. Prise en compte des effets indirects (CEATE-N). Ce projet prévoit une modification de la LPE habilitant le Conseil fédéral à soumettre à autorisation la mise sur le marché de biocarburants et de biocombustibles. Une autorisation obligatoire pourrait être introduite en cas de mise sur le marché en Suisse de grandes quantités de biocarburants et de biocombustibles ne respectant pas les critères écologiques et sociaux qui donnent droit à des allègements fiscaux en vertu de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales⁶⁴. Le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative populaire «économie verte» prévoit une réglementation similaire aux art. 35f et suivants. Cette dernière est toutefois formulée de façon plus large et peut par exemple s'appliquer également au bois. La coordination entre le projet 09.499 et la présente modification de la LPE interviendra ultérieurement, durant les délibérations parlementaires relatives à la révision de la LPE.

La nouvelle disposition de la LPE (art. 35f) habilitera le Conseil fédéral à édicter, si nécessaire, des exigences minimales à caractère écologique pour la mise sur le marché de produits. Ces exigences s'appuieront sur des standards internationaux reconnus. Il pourra s'agir d'exigences applicables à de bonnes pratiques agricoles, de l'interdiction de cultures de matières premières agricoles menaçant les forêts vierges ou du renoncement à certains produits chimiques lors de l'étape de fabrication. L'OFEV et le SECO s'engagent par ailleurs sur le plan international pour le développement et le renforcement des standards.

Les dispositions concernant les conditions de mise sur le marché doivent en outre fournir une base à l'élaboration de dispositions analogues au règlement de l'UE dans le domaine du bois. 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 notamment à garantir, dans un souci de protection du climat et de la biodiversité, que le bois commercialisé a bien été récolté de manière légale. Le règlement permet également de renforcer l'application du droit dans les pays producteurs. Si l'UE a opté pour cette voie, c'est qu'il est difficile de son point de vue de définir des standards supranationaux d'utilisation du bois.

Les exigences relatives à la mise sur le marché doivent être imposées avec retenue pour des raisons de politique commerciale. Le Conseil fédéral ne recourra à cet

⁶⁴ RS 641.61

instrument que si les produits ont des effets sensibles sur l'environnement, que des mesures moins radicales ou les accords n'atteignent pas l'effet voulu, que les comportements opportunistes ne peuvent pas être évités autrement, et à la condition que les exigences s'avèrent compatibles avec les engagements pris à l'échelon international. Ces exigences seront par ailleurs édictées en étroite coordination avec l'UE.

Autres mesures (sans modification de la loi)

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 préparation et la mise en œuvre de mesures de sensibilisation de la population. 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 élaborées.

Les standards internationaux volontaires visant à promouvoir des produits en attestant d'un mode de production plus respectueux des ressources doivent encore être renforcés et étendus. Les standards constituent aussi un élément important pour les accords. Pour promouvoir et, le cas échéant, renforcer les standards existants, il convient en outre de contrôler leur efficacité quant à la réduction des effets sur l'environnement.

Instruments transversaux

Plate-forme sur l'économie verte et initiatives volontaires

Les objectifs de l'économie verte auront un impact considérable sur les modes de production en Suisse, constitueront un défi posé à l'ensemble de la société et impliqueront un apprentissage social et une évolution des comportements. Le processus de transformation nécessaire constituera l'œuvre de plusieurs générations. La présente révision de la LPE constitue une étape importante dans la transition vers une économie plus respectueuse des ressources. Mais elle ne suffira en aucun cas à réduire durablement et de façon substantielle les atteintes à l'environnement en Suisse. Pour atteindre l'objectif d'une économie respectueuse de la nature et des ressources, il est indispensable que la Confédération, les cantons et les communes mettent en œuvre des mesures, en étroite collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile. Le Conseil fédéral souhaite faciliter et encourager le dialogue constructif, la mise en réseau des différents acteurs ainsi que les mesures librement consenties et les actions communes. Il souhaite également mener la discussion sur de possibles dispositions réglementaires

ultérieures si les mesures librement consenties pour préserver les ressources ne produisent pas l'effet attendu.

Le Conseil fédéral exploitera à cet effet une plate-forme sur l'économie verte. Etant donné l'horizon à long terme, la diversité thématique et l'impact considérable de l'économie verte, le Conseil fédéral juge nécessaire de créer une nouvelle plate-forme devant permettre le dialogue, le développement de mesures, l'élaboration d'accords et la mise en réseau. Celle-ci comblera certaines lacunes et sera coordonnée avec d'autres secteurs politiques de la Confédération (politique énergétique et climatique, développement durable, activités internationales, politique de recherche et politique économique) et avec certaines activités des acteurs économiques, de la communauté scientifique et de la société civile.

Le Conseil fédéral prévoit de doter la plate-forme de quatre domaines d'action (DA) prioritaires:

DA 1, mise en réseau des acteurs: la collaboration entre les plates-formes, les initiatives, les secteurs et les entreprises existants dans le domaine de l'économie verte doit être renforcée et les lacunes doivent être comblées. Il est prévu de conseiller et d'accompagner les entreprises afin qu'elles soient soutenues dans la transition vers un mode de production et de consommation plus respectueux des ressources.

Exemples thématiques: échange d'exemples de bonnes pratiques (élaboration de bases pratiques applicables à l'économie circulaire, écoconception, technologies); promotion de la coopération et du transfert des connaissances entre la recherche, l'industrie et les acteurs étatiques tels que les cantons et les communes; mécanismes de financement innovants; participation à des plates-formes internationales. Identification de lacunes dans les connaissances (objectifs liés aux ressources et mesures, économie comportementale, découplage absolu, effet de rebond, etc.).

DA 2, partenariats, communication cohérente projets phares: la Confédération favorise les partenariats entre l'Etat et les acteurs privés ou au sein du secteur privé et assure un travail de communication nationale et internationale cohérent, utile et tourné vers le dialogue. Afin de mettre en évidence le potentiel de solutions innovantes, il soutient des projets phares d'envergure nationale et internationale.

Exemples thématiques: encouragement et valorisation de projets dans les domaines techniques (cleantech, p. ex.); solutions organisationnelles (solutions de partage, p. ex.); planification (quartier résidentiel présentant une empreinte écologique égale à 1, p. ex.); société (réduction du gaspillage alimentaire, p. ex.); secteur de la construction (matériaux, modes de construction); mesures de sensibilisation, notamment dans les domaines de la préservation des ressources, de la réduction des déchets, du gaspillage alimentaire et de l'efficacité des ressources dans la consommation.

DA 3, accords: la conclusion d'accords joue un rôle central dans les domaines de la production, de la consommation et des déchets et constitue un élément important pour une transition réussie vers une économie verte dans de nombreux autres domaines.

Exemples thématiques: les accords librement consentis contribuent déjà aujourd'hui à une production durable (soja, huile de palme). Ce principe doit être étendu à d'autres matières premières ayant un fort impact environnemental, comme le café, le chocolat, la tourbe, etc.; accords relatifs à la collecte et à la valorisation d'emballages.

DA 4, dialogue politique sur d'éventuelles réglementations: s'agissant des problèmes que les accords ne suffiront pas à résoudre à eux seuls, la possibilité d'introduire des réglementations nationales et internationales pour atteindre l'objectif visé sera examinée (faisabilité, proportionnalité, caractère économiquement supportable) en collaboration avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile.

Exemples thématiques: dialogue sur les incitations visant à préserver les ressources (p.ex. pallier les défaillances du marché qui nuisent aux ressources par la transparence des coûts et des incitations efficaces, comme les taxes d'incitation); il s'agit d'éviter les risques d'opportunisme.

Les thèmes traités à l'intérieur des quatre domaines d'action sont déterminés par les objectifs fixés dans la LPE et par les déficits identifiés dans le cadre de l'observation de l'environnement et des comptes rendus sur l'économie verte présentés au Parlement. Ces thèmes ne sont pas seulement définis par la Confédération mais répondent aussi aux besoins des autres acteurs de la plate-forme et sont déterminés par les découvertes scientifiques. Les thèmes traités et les priorités fixées au plan international auront également une forte influence sur le programme de la Suisse en matière d'économie verte. 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, le rapport coût-utilité et l'applicabilité dans la pratique.

Les acteurs seront représentés en fonction des thèmes retenus. Il pourra s'agir d'entreprises et de fédérations (distribution, construction, recyclage, commerce de détail, secteur de la gestion des déchets, p. ex.), de cantons, de communes, de villes, d'organisations publiques, de hautes écoles, d'ONG nationales et internationales. On s'efforcera en outre de pratiquer une communication cohérente, accessible au plus grand nombre et concertée entre les acteurs sur les décisions du quotidien ayant un impact sur l'utilisation des ressources.

Les résultats de nouvelles études scientifiques et la collaboration internationale fourniront des bases importantes pour les travaux relatifs à la plate-forme sur l'économie verte.

Les innovations sont indispensables pour améliorer l'efficacité des ressources dans les processus de production et dans l'utilisation des matières premières. Or en Suisse, dans ces domaines, les compétences scientifiques et techniques tournées vers la pratique sont morcelées entre un grand nombre d'institutions scientifiques et économiques et doivent donc être concentrées. Sur la base du plan d'action Economie verte, il est donc prévu de créer un centre de compétences pour l'efficacité dans l'utilisation des ressources, dont le financement sera examiné dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation 2017–2020. Un meilleur fondement scientifique de l'économie verte peut aussi découler de programmes de recherche nationaux. La plate-forme sur l'économie verte s'appuiera sur les découvertes de la recherche et des sciences, assurera la diffusion de celles-ci au sein de son réseau et encouragera le comblement de lacunes dans les connaissances.

La collaboration doit également être renforcée à l'échelle internationale, sur la base du plan d'action Economie verte. La Suisse est en mesure de 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. La plate-forme peut

contribuer au positionnement de la Suisse comme site international d'échange des connaissances et de mise en réseau dans le domaine de l'économie verte, et en accroître la visibilité à l'étranger. La dimension internationale sera en outre intégrée dans les domaines d'action énumérés ci-dessus chaque fois que cela semblera pertinent et nécessaire.

Les travaux de conception relatifs à la plate-forme ont déjà été entamés par l'OFEV sur la base du plan d'action Economie verte et seront concrétisés en 2014 conjointement avec les services fédéraux, les autorités cantonales et les acteurs privés concernés. La plate-forme se concentrera en premier lieu sur des activités et mesures qui ne sont pas déjà couvertes par d'autres programmes fédéraux, comme le programme SuisseEnergie, et exploitera les possibilités de synergies. La fonction et la configuration de la plate-forme, y compris la direction et l'organe responsable, devraient être définies d'ici à la fin 2014. La mise en place de la plate-forme est prévue de manière échelonnée.

Afin qu'elle puisse déployer rapidement ses effets, la plate-forme devra être à même d'entamer une partie de ses activités dès l'entrée en vigueur de la révision de la LPE. Les travaux correspondants seront réalisés en 2015 et 2016, conformément au mandat découlant du plan d'action Economie verte. Les ressources financières et en personnel nécessaires à l'élaboration sont décrites au chiffre 4.3.1.

L'efficacité et la pertinence de la plate-forme sur l'économie verte sous la forme choisie devront être évaluées régulièrement afin de permettre au Conseil fédéral d'apporter d'éventuelles modifications et améliorations.

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 dans l'utilisation des ressources naturelles afin de parvenir à une utilisation durable de ces ressources. 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. Il faut prendre en considération cette évolution 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 ordonnances⁶⁵ sur la coopération au développement et sur la coopération avec l'Europe de l'Est et le message qui s'y rapporte concernant la coopération internationale seront donc pris en compte. Le plan d'action Economie verte approu-

⁶⁵ Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1), ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01) et ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.11).

vé en mars 2013 par le Conseil fédéral vise à améliorer l'engagement international de la Suisse ainsi que la visibilité et le positionnement de cette dernière dans le monde. Ses mesures seront par ailleurs bénéfiques pour la réputation de notre pays et ouvriront des perspectives à l'économie nationale. Divers supports internationaux seront utilisés à cet effet, et le pôle Economie verte («Green Economy Cluster») à Genève sera encore renforcé. La plate-forme sur l'économie verte permettra en outre de soutenir 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 les 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 qui soit respectueuse de l'environnement et est engagée dans un dialogue international sur ce thème. Elle examine par ailleurs la possibilité de négocier et d'adopter des directives internationales.

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 notre pays pour l'accueil d'organisations et de processus internationaux dans le domaine de l'économie verte peuvent également être mises en œuvre sans modification de la LPE.

4.1.4 Motivation et évaluation de la solution proposée

Selon les experts⁶⁶, 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 consistant à rendre l'économie efficace dans l'utilisation des ressources (cf. ch. 3.2). Le plan d'action Economie verte et la présente révision de la LPE constituent des avancées supplémentaires pour réaliser le potentiel non encore exploité.

⁶⁶ Ernst Basler & Partner (2013) RessourcenEFFizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon.

Les modifications de la LPE contribuent directement à préserver l'environnement dans le domaine des déchets et matières premières et 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 collecte 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 exploitation 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 culture de matières premières agricoles et à l'utilisation du bois: les mesures conduisent à une application accrue de standards de production durable, ce qui réduit les effets négatifs d'une production intensive sur l'environnement (perte de biodiversité, appauvrissement des sols, fertilisation excessive). L'abattage illégal du bois avec toutes ses conséquences sur le climat et la biodiversité est évité.
- Réduction des atteintes à l'environnement dues à des groupes de produits: les améliorations écologiques doivent être réalisées tout au long de la chaîne de valeur, par exemple par la réduction de l'emploi de produits chimiques nocifs lors de la coloration de textiles.
- Réduction de la consommation de produits gourmands en ressources: les mesures conduisent à une baisse de la demande de produits gourmands en ressources et donc à une réduction des atteintes à l'environnement.

Les instruments transversaux doivent concourir à l'avènement d'une économie verte, mais leurs effets sont plus difficiles à évaluer. Le mécanisme des comptes rendus et des objectifs, fixé dans la loi, produira des améliorations constantes. La plate-forme sur l'économie verte et les initiatives volontaires des acteurs économiques, de la communauté scientifique et de la société civile contribueront en outre de manière significative à cette efficacité. Enfin, la Suisse peut œuvrer à l'avènement d'une économie verte à l'échelle mondiale à travers le renforcement de la coopération internationale et l'exportation de technologies, de pratiques et de produits respectueux de l'environnement. Elle concourra ainsi à une utilisation plus efficace et plus respectueuse des ressources naturelles de la planète.

4.1.5

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 2011⁶⁷ (cf. ch. 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 l'été 2014, 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/CE⁶⁸ (directive UE 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 en matière de traitement 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 relative aux déchets permet aux Etats membres d'instaurer un régime de responsabilité élargie des producteurs (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 présente révision de la LPE ne comporte pas de disposition établissant une hiérarchie en matière de traitement des déchets analogue à celle de l'UE.

La directive 94/62/CE⁶⁹ (directive UE 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. L'incinération de déchets dans des installations prévues à cet effet constitue une valorisation énergétique et, à ce titre, est reconnue comme contribuant à la

⁶⁷ Communication de la Commission du 20 septembre 2011: Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, COM(2011) 571 final.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

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.

La modification de l'art. 30*d*, al. 2, LPE permet de rendre obligatoire la valorisation de déchets déterminés. A cette fin, le Conseil fédéral pourra introduire une obligation de collecte de certains emballages (art. 30*b*, al. 2^{bis}, LPE). 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'UE n'a pas non plus de disposition analogue à l'art. 30*d* LPE, qui habilite le Conseil fédéral à édicter des prescriptions sur la valorisation d'autres déchets dans des situations précises. L'art. 30*d*, al. 5, 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. Si le Conseil fédéral veut faire usage de cette possibilité, il doit en particulier veiller à ne pas créer d'entraves illicites au commerce. 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.

En revanche, la directive 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). En Suisse, l'obligation d'obtenir une autorisation, qui existe déjà au niveau fédéral pour les décharges contrôlées, sera applicable en outre aux usines d'incinération de déchets urbains et de déchets ayant une composition similaire.

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) et des organisations⁷⁰ (méthode de l'empreinte environnementale d'organisations, EEO), par exemple des entreprises. Elle comporte, d'autre part, une recommandation qui encourage à utiliser les méthodes développées par la Commission pour évaluer ladite performance

⁷⁰ Communication de la Commission du 9 avril 2013. Mise en place du marché unique des produits verts, COM(2013) 196 final.

environnementale.⁷¹ Cette approche, qui repose sur l'analyse des cycles de vie (ACV), prévoit d'élaborer des règles de catégories de produits (RCP) 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, dans le cadre d'actions et d'initiatives volontaires, des méthodes permettant de mesurer et publier la performance environnementale de produits et d'organisations tout au long de leur cycle de vie⁷². Parallèlement, un essai pilote d'une durée de trois ans sera réalisé avec les parties prenantes volontaires pour tester les méthodes de calcul de l'impact environnemental.

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 employant plus de 500 personnes seraient tenues de fournir des informations concernant certains aspects de leur activité 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 bois 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 indirectement concernée par ce nouveau règlement communautaire puisque les opérateurs qui importent des 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 sont tenus de respecter ces devoirs de diligence et d'exiger de leurs fournisseurs suisses qu'ils produisent les informations requises. Les exportateurs suisses doivent donc bien connaître les exigences auxquelles leurs acheteurs dans l'UE sont assujettis. Les informations requises doivent pouvoir être fournies à la fois pour le bois récolté en Suisse et pour le bois importé de pays tiers.

Les obstacles techniques au commerce qui découlent de ce règlement communautaire pourraient être atténués si la Suisse se dotait d'une réglementation équivalente. 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 selon la législation du pays d'origine. La loi fédérale du 16 mars 2012 sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (loi sur les espèces

⁷¹ 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, COM (2013) 2012 final.

⁷² 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».

protégées, LCITES)⁷³ régit uniquement le commerce d'animaux et de plantes d'espèces protégées ou exploitées non durablement ainsi que des parties de ces animaux et de ces plantes et des produits fabriqués à partir de ceux-ci. Elle permet donc de lutter de manière limitée seulement contre la menace que l'abattage de bois illégal fait peser sur les écosystèmes et les économies.

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. Une égalité totale de traitement entre les opérateurs suisses et les opérateurs de l'UE ne pourra cependant être obtenue qu'en trouvant une solution au niveau du droit international.

Réglementation dans le domaine des produits de construction

Le message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur les produits de construction (LPCo) a été approuvé par le Conseil fédéral le 4 septembre 2013⁷⁴. Cette révision a pour but d'introduire dans le droit suisse des dispositions équivalant au règlement de l'UE relatif aux produits de construction⁷⁵. Si le Conseil fédéral édicte, en application du nouveau chap. 7 de la LPE, des dispositions concernant les produits de construction, il les harmonisera avec la législation régissant ces produits, en particulier avec l'art. 1, al. 3.

4.1.6 Mise en œuvre

La mise en œuvre de l'art. 10h LPE (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 du Conseil fédéral sur les emballages, dans le cadre d'une révision totale de l'ordonnance du 5 juillet 2000 sur les emballages pour boissons (OEB)⁷⁶. 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 niveau de l'ordonnance, si cela est techniquement réalisable, en tenant compte du caractère économiquement supportable. De telles exigences seront intégrées dans l'OTD; l'accent sera mis sur les installations thermiques 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

⁷³ RS 453

⁷⁴ FF 2013 6677

⁷⁵ 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, JO L 88 du 4.4.2011, p. 5.

⁷⁶ RS 814.621

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 percement figureront elles aussi dans l'OTD. 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 l'ordonnance du 14 janvier 1998 sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques (OREA)⁷⁷, dans l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (ORRChim)⁷⁸ et dans l'OEB. Il faudra déterminer concrètement quelles tâches supplémentaires doivent être considérées comme des coûts d'exécution. L'exécution de ces dispositions incombe à la Confédération.

Dans un premier temps, il ne sera pas nécessaire d'édicter des prescriptions sur l'exécution de la disposition relative aux informations sur les produits (art. 35*d* LPE), car l'harmonisation avec l'UE est ici prioritaire. En revanche, si les principaux opérateurs du marché ne participent pas aux accords et que les risques d'opportunisme ne peuvent pas être évités autrement, il est prévu que le Conseil fédéral édicte une ordonnance concrétisant la mise en œuvre de l'obligation de rendre compte sur les matières premières et les produits (art. 35*e* LPE).

La position de la Suisse au sujet du règlement de l'UE dans le domaine du bois 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 règlement de l'UE 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 règlement de l'UE sur le marché du bois. Cependant, il faudra 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. 35*f*, 35*g* et 35*h* LPE sera mise en vigueur dans les plus brefs délais.

⁷⁷ RS 814.620

⁷⁸ RS 814.81

Titre 1, chapitre 4: Informations sur l'environnement⁷⁹

Art. 10, al. 1

Ne concerne que le texte italien.

Art. 10e, al. 1, phrase introductive, et al. 3

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'utilisation des ressources naturelles et de l'efficacité dans leur utilisation. Le terme de «ressources naturelles» est à comprendre ici au sens large: il englobe le climat, le sol, la biodiversité, l'air et l'eau non pollués, mais aussi les matériaux et matières premières, 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 la préservation des ressources naturelles et sur l'efficacité dans leur utilisation incombe à la Confédération et, dans le cadre de leurs activités d'exécution, aux cantons. Les entreprises et associations n'ont aucune obligation d'information et de conseil au sens de l'art. 10e. Les aspects énergétiques de l'efficacité dans l'utilisation 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: Utilisation des ressources naturelles

Ce chapitre vise à intégrer un nouveau principe essentiel dans la LPE.

Art. 10h Utilisation des ressources naturelles

Al. 1: Cette disposition oblige la Confédération et, dans le cadre de leurs compétences, les cantons (y compris les communes) à veiller à la préservation des ressources naturelles et à agir pour améliorer durablement l'efficacité dans l'utilisation des ressources afin de réduire de manière déterminante les atteintes à l'environnement causées par la production et la consommation en Suisse, qu'elles soient imputables aux entreprises ou aux ménages. Plus de la moitié des atteintes à l'environnement dues à la consommation suisse sont aujourd'hui engendrées à l'étranger. 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. Dans ce contexte, la politique environnementale internationale de la Suisse joue un rôle important pour réduire les atteintes à l'environnement.

⁷⁹ Les présentes modifications apportées au titre 1, chapitre 4, reposent sur l'arrêté fédéral du 27 septembre 2013 portant approbation et mise en œuvre de la convention d'Aarhus et de son amendement (cf. FF 2013 6629).

Al. 2: Pour développer continuellement l'économie verte, il est indispensable de collaborer étroitement avec les acteurs économiques, la communauté scientifique et la société civile pour élaborer et mettre en œuvre des mesures conjointes et librement consenties. A cet effet, la Confédération gèrera une plate-forme sur l'économie verte et collaborera avec les cantons et avec des organisations nationales et internationales. La plate-forme se concentrera en premier lieu sur des activités et mesures qui ne sont pas déjà couvertes par d'autres programmes fédéraux, comme le programme SuisseEnergie, et exploitera les possibilités de synergies. Les thèmes prioritaires de la plate-forme sont axés sur l'efficacité 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 qui auront été définis.

Al. 3: Le Conseil fédéral rend régulièrement compte au Parlement des progrès accomplis en matière d'efficacité dans l'utilisation des ressources et d'évolution de la consommation des ressources, tout en exposant les mesures supplémentaires qu'il estime nécessaires à la préservation des ressources et à l'amélioration de l'efficacité dans leur utilisation (art. 10*h*, al. 1).

Si le développement de l'économie verte nécessite d'inscrire dans la loi des objectifs quantitatifs et les mesures requises pour les atteindre, le Conseil fédéral en soumettra le projet au Parlement sous la forme d'un message. Les objectifs quantitatifs en matière de ressources seront élaborés en concertation avec les acteurs concernés (entreprises, associations, cantons, etc.). Ces objectifs doivent être fondés scientifiquement et être compatibles avec les 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 de l'ONU). Si nécessaire, le Conseil fédéral pourra également fixer lui-même certains objectifs, par exemple des taux de recyclage dans le domaine des déchets.

La réalisation des objectifs sera mesurée au moyen d'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.

Titre 2, chapitre 4: Déchets

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

A l'heure actuelle, le Conseil fédéral a déjà la compétence d'introduire les réglementations qui pourraient être nécessaires pour imposer la reprise de produits, y compris les emballages (cf. art. 30*b*, al. 2, let. a, LPE), mais cette compétence découle d'une formulation 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 s'avère nécessaire d'imposer la collecte 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, ou que ces dernières sont insuffisantes, que la reprise présente un avantage écologique (écobilan positif) et qu'il existe des débouchés pour les matériaux recyclés. La référence à l'art. 30*d*, al. 4, LPE garantit que l'introduction d'une obligation de collecte et de dispositions sur la valorisation par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance répondra aux mêmes conditions. A ce sujet, voir également

le dispositif réglementaire pour une ordonnance sur les emballages, présenté au chiffre 4.3.2.

L'obligation de collecte ne sera imposée aux producteurs, importateurs et commerçants que si elle est nécessaire. Si cela s'avère pertinent, les points de collecte publics seront intégrés dans les collectes. «Nécessaire» au sens de l'art. 30*b*, al. 2^{bis}, signifie que l'on s'appuiera dans un premier temps sur des mesures librement consenties par les producteurs et commerçants pour réaliser l'objectif. Dans le cas où ces mesures seraient insuffisantes, la Confédération mettrait en place la collecte des emballages au travers d'accords conclus avec les producteurs, importateurs et commerçants conformément à l'art. 41*a*, al. 2, let. b, LPE. Si les objectifs définis dans ces accords librement consentis n'étaient pas atteints, alors seulement la Confédération introduirait une obligation de collecte assortie de conditions-cadre.

Art. 30d Valorisation

L'art. 30*d* est subdivisé en cinq alinéas. L'introduction des précisions «lorsque la technique le permet» et «que cela est économiquement supportable» permet d'encourager la réalisation des adaptations nécessaires à l'évolution technologique dans les installations d'élimination des déchets et donc de favoriser l'amélioration permanente de l'efficacité dans l'utilisation des matières et de l'efficacité énergétique. La valorisation doit au surplus être économiquement supportable et écologiquement bénéfique. Les exigences minimales de valorisation matière ou énergétique impossibles aux installations d'élimination des déchets seront formulées au niveau de l'ordonnance.

L'al. 1 en relation avec l'al. 3 garantit la priorité de la valorisation matière sur la valorisation énergétique ou le traitement thermique lorsque la technique le permet, que cela est économiquement supportable et que la valorisation pollue moins l'environnement qu'une autre filière d'élimination et la production de nouveaux produits. Les conditions d'une valorisation matière sont remplies pour les déchets énumérés à l'al. 2. C'est pourquoi la valorisation matière est explicitement imposée pour ces déchets.

Les métaux valorisables doivent être récupérés dans les résidus du traitement des déchets, des eaux usées et de l'air vicié (al. 1, let. a). Cette disposition vise, par exemple, les mâchefers, les poussières et les cendres de filtrage des usines d'incinération des ordures ménagères ainsi que les boues d'hydroxyde produites en grandes quantités, en particulier dans l'industrie de la galvanisation (traitement de surface). Dans le cadre de la révision complète de l'OTD, actuellement en cours, le Conseil fédéral prévoit d'instaurer des règles concrètes, telles que 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, LPE), est limitée aux matériaux non pollués destinés à être directement mis en décharge et non utilisés à des fins de valorisation (p. ex. comblement de sites d'extraction de matériaux, modifications de terrain, fabrication de matériaux de construction). 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. La définition de règles concrètes (exigences techniques et organisationnelles) est prévue dans le cadre de la révision complète de l'OTD.

La réglementation précise concernant la récupération économiquement rentable du phosphore contenu dans les boues d'épuration (y compris les cendres résultant de leur combustion), les farines animales et la poudre d'os (al. 2, let. c) sera définie par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance dans le cadre de la révision complète de l'OTD. D'éventuels délais transitoires pour l'exécution des obligations de valorisation afférentes seront également fixés dans l'ordonnance. Il va de soi que le principe de la proportionnalité devra être respecté lors de la mise en œuvre de l'obligation de valoriser. L'office fédéral compétent définira les spécifications techniques applicables à la récupération du phosphore dans une aide à l'exécution. Là encore, le principe de la proportionnalité devra bien entendu être respecté.

L'al. 3 précise que les déchets combustibles ou les fractions combustibles des déchets doivent faire l'objet d'une valorisation énergétique dès lors que leur valorisation matière n'est pas obligatoire au sens de l'al. 1. La condition préalable est que cette valorisation soit techniquement réalisable, économiquement supportable et écologiquement bénéfique. Si les déchets ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une valorisation énergétique, ils doivent être traités avant leur stockage définitif conformément aux dispositions de l'art. 30c, al. 1.

L'al. 4 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 approfondies (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 de la valorisation matière et énergétique des déchets, en veillant à ce qu'elles soient économiquement supportables et en tenant compte de l'efficacité dans l'utilisation des matières premières et de l'efficacité énergétique, conformément aux al. 1 et 3. L'accent doit porter sur la valorisation économique des déchets contenant des métaux rares ainsi que des composants plastiques ne faisant pas encore l'objet d'une valorisation matière. La définition de règles concrètes (exigences techniques et organisationnelles) pourra intervenir en temps opportun dans le cadre d'une révision de l'OTD.

L'al. 5 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 dans l'utilisation des ressources et l'efficacité énergétique, de conserver cette disposition. Jusqu'ici, l'imposition de restrictions à l'utilisation des matériaux et des produits visés à l'al. 5 était soumise à la condition que cela n'entraîne pas de coûts supplémentaires ni 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

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.

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

A la différence de l'ancien art. 30e, al. 2, qui ne mentionnait que les décharges, le nouvel art. 30h, al. 1, dispose que l'aménagement et l'exploitation d'installations d'incinération de déchets urbains ou de déchets de composition analogue (UIOM) sont également soumis à l'autorisation du canton. L'al. 1 définit par ailleurs les conditions d'octroi de l'autorisation. Il convient, d'une part, de démontrer la nécessité de l'aménagement et de l'exploitation d'une telle installation («preuve du besoin») et, d'autre part, de garantir que l'installation ne mettra pas en danger l'environnement ni la santé de l'homme. Pour les UIOM qui ne bénéficient pas encore d'une autorisation d'exploiter cantonale, le Conseil fédéral fixera des délais transitoires par voie d'ordonnance lors de l'entrée en vigueur de l'art. 30h, al. 1, LPE. L'al. 3 attribue au Conseil fédéral la compétence de définir d'autres conditions d'autorisation par voie d'ordonnance.

Les décharges et installations d'incinération des déchets urbains sont explicitement soumises à l'impératif d'obtenir une autorisation car elles relèvent de l'obligation cantonale de planification. Avec les UIOM, les décharges constituent les installations d'élimination des déchets les plus importantes du point de vue de l'aménagement du territoire.

L'al. 2 permet désormais 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. Ces autorisations seront délivrées par le canton. Les prochaines études préliminaires en vue d'une nouvelle obligation d'autorisation porteront en priorité sur les installations de compostage, les installations de méthanisation, les installations de traitement des déchets de chantier et les installations mobiles de traitement des déchets. 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. L'extension de l'autorisation obligatoire à d'autres installations d'élimination des déchets pourra être concrétisée en temps opportun dans le cadre d'une révision de l'OTD.

Le Conseil fédéral se fonde sur l'art. 30h, al. 3, LPE pour imposer aux installations d'élimination des déchets d'autres prescriptions concrètes, essentiellement techniques et organisationnelles, pour l'octroi de l'autorisation. Ces dispositions seront concrétisées dans le cadre de la révision complète de l'OTD, actuellement en cours, et complétées le cas échéant par des aides à l'exécution. Elles portent notamment sur les déchets autorisés dans une installation, les types de décharge, les mesures à prendre pour la fermeture d'une décharge contrôlée et pour la gestion après fermeture, la durée de validité des autorisations, les règlements d'exploitation et la comptabilité des matériaux utilisés par les installations ainsi que la formation du personnel employé.

Beaucoup d'installations détiennent déjà 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 dans l'utilisation des matières premières et l'efficacité énergétique en tenant compte des réglementations cantonales et des connaissances en la matière (al. 3).

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 ce domaine. 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'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 introduites, 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). Les tâches d'exécution et de surveillance de la Confédération qui sont liées à la TEA s'étendront donc à d'autres domaines. Les systèmes de TEA existants et l'introduction d'une TEA dans le cadre de la révision de l'OREA nécessiteront à moyen terme un poste à plein temps supplémentaire. Les tâches suivantes notamment engendreront des frais d'exécution et de surveillance:

- surveiller les organisations privées mandatées pour collecter et redistribuer 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.

Les réglementations concrètes nécessaires, relatives à d'éventuelles autres TEA, par exemple dans le domaine des emballages de boissons ou des corps creux en plastique, pourront être édictées dans le cadre de la future ordonnance sur les emballages (cf. ch. 4.1.3).

Art. 32b, al. 1

Une adaptation linguistique a été apportée à l'al. 1: le terme de «gestion après fermeture» introduit à l'art. 30h, al. 3, let. c, est également repris ici.

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 prenant également en compte des atteintes à l'environnement causées à l'étranger.

Il convient en particulier de tenir compte des rapports avec la LETC et avec la législation spéciale applicable à différents secteurs de produits, présentés ci-dessous.

Rapport avec la LETC: en vertu de la 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 doivent être compatibles avec 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 LPE, 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 auxdites 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, par exemple le droit agricole. Dans la mesure où cela est possible et judicieux, on complètera la réglementation existante dans la législation sectorielle correspondante.

Art. 35d 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 en accord avec les prescriptions internationales 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: en conformité avec les prescriptions internationales, le Conseil fédéral pourra imposer aux producteurs, aux importateurs et aux commerçants d'informer 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. Le Conseil fédéral déterminera quels sont les produits concernés et à partir de quel volume commercial les producteurs, les importateurs et les commerçants seront assujettis à l'obligation d'informer, dans la mesure où il existe des dispositions internationales correspondantes. Les consignes quant à la méthode d'évaluation des conséquences sur l'environnement et de publication des résultats seront également

définies conformément aux standards internationaux. Elles s'appuieront en particulier sur les enseignements des projets pilotes de l'UE relatifs à l'évaluation écologique des produits.

Al. 2: le Conseil fédéral veillera à établir des bases, d'abord sous la forme de recommandations pour la fourniture d'informations environnementales transparentes et de qualité sur les produits, mais aussi par son soutien à des bases de données et à des méthodes d'évaluation de l'impact environnemental des produits. La Confédération participera en outre, dans le cadre des projets pilotes de l'UE, à l'élaboration de règles de catégories de produits, c'est-à-dire d'instructions sur la manière de déterminer les effets de certaines catégories de produits sur l'environnement. Ces règles contribueront à harmoniser l'évaluation environnementale et à simplifier celle-ci pour les entreprises.

Art. 35e 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 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, let. a, le Conseil fédéral pourra obliger les producteurs et commerçants à rendre compte à la Confédération de la mesure dans laquelle la culture ou la production de matières premières ou de produits donnés respecte les standards internationaux reconnus ou des critères définis par ces standards. Il doit s'agir de standards établis et appliqués à l'échelle mondiale, comme la Table ronde pour une huile de palme durable (RSPO) ou le Conseil pour la bonne gestion des mers (MSC).

L'al. 1, let. b, permet d'obliger les producteurs et commerçants à exposer au moyen de quelles mesures d'optimisation les atteintes à l'environnement dues à des processus écologiques importants au sein de la chaîne de valeur ont pu être réduites. Il peut s'agir, par exemple, d'une limitation des trajets aériens pour le transport de fruits et légumes ou d'une réduction des produits chimiques polluants utilisés pour la coloration des textiles. L'identification des mesures d'optimisation peut se fonder sur l'analyse de pertinence et sur des mesures efficaces et efficaces prises par des entreprises précurseurs.

Les standards et les mesures d'optimisation au sein de la chaîne de valeur mentionnés dans les comptes rendus découlent des accords élaborés en concertation avec les entreprises.

L'al. 2 précise quelles réglementations concrètes le Conseil fédéral doit édicter dans la législation d'exécution. Conformément à la let. a, le Conseil fédéral désignera les catégories de producteurs et de commerçants visés par cette nouvelle disposition. Il s'agit d'acteurs significatifs du marché, l'objectif étant d'atteindre une couverture de marché de 80 à 90 %. La présentation de ces rapports se limitant aux standards existants, le coût en demeure raisonnable, même pour les PME. Il est prévu d'exempter de l'obligation de rendre compte certaines petites entreprises dont le volume commercial est peu important (boulangeries, ventes à la ferme, etc.).

En vertu de la let. b, le Conseil fédéral désignera les matières premières et les produits devant faire l'objet d'un compte rendu. Le choix des matières premières et catégories de produits concernées est effectué sur la base de critères écologiques,

sociaux et économiques (analyse de pertinence). Pour les matières premières, il s'agit par exemple de la tourbe, du coton, du soja (tourteaux, graines, huile), du café, du cacao, de l'huile de palme (y compris les graines), des poissons et fruits de mer, du thé, des huiles de colza et de tournesol, du blé ou du sucre. Quant aux catégories de produits, il peut s'agir de textiles, d'huiles et de graisses végétales, de détergents et de papier. Il s'agit donc en premier lieu de biens de consommation courante qui contribuent à mettre en péril les ressources naturelles. Ne sont pas concernés, par exemple, les biens d'investissement, appareils et véhicules. L'accent porte sur les matières premières et les catégories de produits faisant l'objet d'accords.

En vertu des let. c et d, le Conseil fédéral édictera des prescriptions sur la forme et le contenu des comptes rendus ainsi que sur leur publication. Pour ce faire, il s'appuiera sur des standards existants qui ont fait leurs preuves, comme le formulaire standard des directives GRI («Global Reporting Initiative»). Les comptes rendus doivent demeurer simples et s'appuyer sur les systèmes de compte rendu existants des entreprises. Ils doivent être présentés à la Confédération une fois par an et être vérifiés, par exemple lors d'un audit.

Les progrès accomplis seront publiés officiellement par la Confédération pour chaque matière première et catégorie de produits ainsi que pour chaque entreprise, mais sous une forme ne permettant aucune déduction quant aux résultats individuels des entreprises. L'objectif est de permettre une notation des entreprises.

Art. 35f 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 ne considérera de telles restrictions qu'au cas par cas et les édictera, conformément à l'art. 41a, al. 3, LPE, uniquement si les mesures librement consenties par l'économie n'ont pas apporté le résultat escompté ou si les risques d'opportunisme n'ont pas pu être écartés. 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 (p. ex. droit de l'OMC). Il convient en particulier de tenir compte des évolutions qui interviennent dans l'UE. Le Conseil fédéral prendra 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 tiendra compte des standards internationaux reconnus. L'art. 35f, al. 1, 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.

Les activités considérées comme une mise sur le marché devront être définies par voie d'ordonnance. Il conviendra, pour chaque matière première ou produit, de tenir compte des réglementations applicables, telles que le règlement de l'UE dans le domaine du bois.

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. Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral fixera les exigences dans la législation spéciale applicable au secteur des produits visés et il les coordonnera avec les prescriptions déjà imposées par celle-ci. Cette disposition sert également de base à l'application d'une réglementation équivalant au règlement de l'UE dans le domaine du bois, qui vise à empêcher la mise sur le marché de produits à base de bois récolté illégalement. La légalité est définie conformément à la législation en vigueur dans le pays d'origine pour les domaines suivants: le droit de récolter du bois dans un périmètre établi rendu officiellement public, le paiement des droits de récolte et du bois, la législation environnementale et forestière directement liée à la récolte du bois, les droits juridiques des tiers relatifs à l'usage et à la propriété qui sont affectés par la récolte du bois et la législation commerciale et douanière dans la mesure où le secteur forestier est concerné.

La let. b donne au Conseil fédéral la possibilité d'imposer des exigences relatives 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 respecteront des exigences écologiques minimales. Les exigences qui pourront 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 contribue sensiblement à la surexploitation ou à la mise en danger de ressources naturelles. 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 les dispositions d'exécution, qui seront prises au niveau législatif approprié. On peut par exemple parler d'atteintes sensibles à l'environnement lorsque la culture de palmiers pour la production d'huile de palme est à l'origine, de façon déterminante, du changement d'affectation de terrains présentant une grande diversité biologique ou s'effectue au sein de zones protégées nationales ou internationales.

Al. 2: par analogie avec le règlement de l'UE dans le domaine du bois, une interdiction de mettre sur le marché du bois abattu illégalement sera adoptée (art. 4, al. 1, du règlement de l'UE). Cependant, une démarche similaire pourrait devenir nécessaire pour d'autres produits et matières premières si les accords ne permettent pas d'atteindre l'objectif visé. Dans certains cas, le Conseil fédéral pourra également soumettre à autorisation la mise sur le marché de certains produits (p. ex. les biocarburants).

Al. 3: si le Conseil fédéral a introduit une obligation d'autorisation ou une interdiction en vertu de l'al. 2 (p. ex. pour le bois récolté illégalement), il peut s'avérer nécessaire de traiter et de sauvegarder des données et de les échanger avec d'autres autorités de contrôle voire avec des autorités étrangères, comme les douanes, ou des institutions internationales, et ainsi de communiquer des données personnelles sensibles (p. ex. sur des sanctions administratives ou pénales). Cette communication des données est toutefois soumise à la condition qu'elle soit nécessaire pour l'exécution de l'al. 2 et que les destinataires des informations soient liés à un secret de fonction comparable à celui du droit suisse. Devront en outre être respectées les dispositions sur la communication transfrontière de données définies à l'art. 6 de la

loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁸⁰. Les données personnelles ne pourront être communiquées à l'étranger que si la personnalité des personnes concernées ne s'en trouve pas gravement menacée.

Cette nouvelle disposition relative à la protection des données complète l'art. 47, al. 4, et permet la communication de données à des autorités étrangères ou internationales dans le cadre du champ d'application de l'art. 35f, conformément aux conditions mentionnées ci-dessus.

Art 35g

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 en vertu de l'art. 35f seront effectivement appliquées. Les conditions énoncées sont inspirées en particulier du règlement de l'UE dans le domaine du bois, qui oblige la personne qui met sur le marché intérieur pour la première fois du bois ou des produits dérivés de ce bois à s'assurer que le bois n'est pas issu d'une récolte illégale. Ce devoir de diligence 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 du règlement de l'UE dans le domaine du bois). L'al. 2, let. c, assure la traçabilité des produits et des matières premières par le biais des premières personnes qui les mettent sur le marché.

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 par exemple l'assurance du respect de la législation applicable ou encore la prévalence de la récolte illégale de certaines essences forestières ou dans un pays donné (cf. art. 6, al. 1, let. b, du règlement de l'UE dans le domaine du bois).

Al. 2, let. e: l'introduction d'une réglementation dans le domaine du bois équivalant au règlement de l'UE dans le domaine du bois doit permettre aux acteurs du marché de faire appel à des organisations spécialisées («organisations de contrôle») pour l'application de leur devoir de diligence. Les acteurs du marché recourent aux systèmes de diligence raisonnée («due diligence systems») élaborés par ces organisations, qui contrôlent quant à elles la manière dont sont utilisés leurs systèmes de diligence et en assurent la mise à jour régulière. Ces organisations (de droit privé) doivent être reconnues par les autorités d'exécution sur la base d'exigences prédéfinies.

Al. 3: dans le cas où la Suisse et l'UE parviendraient, à une date ultérieure, à reconnaître contractuellement l'équivalence de leurs dispositions légales respectives, l'importateur de produits du bois depuis la Suisse vers l'UE ne sera plus soumis au devoir de diligence car la distribution de bois ou de produits du bois importés de Suisse ne sera plus considérée comme une mise sur le marché. Cette disposition permettra de lever des contraintes administratives inutiles.

⁸⁰ RS 235.1

Les producteurs, importateurs et commerçants peuvent être 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. Cette obligation est limitée à un échelon en amont et un échelon en aval.

Titre 3, chapitre 1: Exécution

Art. 39 Titre et al. 3

Prescriptions d'exécution, accords internationaux et collaboration avec des organisations

Ces dernières années ont été créées plusieurs organisations nationales et internationales, qui soutiennent l'harmonisation et la mise en œuvre d'un nombre croissant de dispositions environnementales. L'une d'entre elles est le réseau européen IMPEL (European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, réseau de l'UE pour la mise en œuvre de la législation communautaire environnementale et pour le contrôle de son application), dont la Suisse est membre depuis 2012. Le coût de cette adhésion est faible (env. 5000 francs par an) en regard de son intérêt pour la Suisse. Les cotisations sont financées par les moyens existants de l'OFEV et n'entraînent donc pas de besoin supplémentaire en ressources humaines ou financières pour la Confédération. Selon la pratique constante et uniforme des autorités fédérales, la participation de la Suisse à une organisation nationale ou internationale nécessite une base légale formelle. Cette dernière est établie par le nouvel art. 39, al. 3, LPE.

Art. 41, al. 1

L'art. 36 LPE attribue aux cantons la compétence d'exécuter les dispositions de cette loi. Si la Confédération doit exécuter certaines de ces dispositions, cela doit être indiqué 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 sectoriels conclus sur une base volontaire, 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, a été complété. Le complément apporté vise à renforcer l'engagement des pouvoirs publics en faveur d'une coopération en partenariat avec les acteurs économiques. De tels accords sont en particulier prévus dans les domaines de la consommation et des déchets. Les éléments nécessaires à la mise en œuvre des accords, notamment les exigences en matière de compte rendu, seront précisés dans les accords en question. S'il s'avère que les accords ne sont pas respectés ou que d'importantes entreprises du secteur concerné ne veulent pas y participer, la Confédération pourra édicter des

dispositions d'exécution appropriées, par exemple en ce qui concerne l'obligation de rendre compte en vertu de l'art. 35e et les objectifs imposés aux entreprises.

Titre 3, chapitre 2: Mesures d'encouragement

Art. 49, al. 1

Par rapport à la formulation potestative actuelle, la nouvelle formulation renforce le caractère obligatoire de l'encouragement de la formation et de la formation continue des personnes chargées d'assumer des tâches en vertu de la présente loi.

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 de spécialistes. Cette adaptation constitue une harmonisation avec d'autres lois visant des buts apparentés, comme la loi sur le CO₂ ou la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne)⁸¹. La coordination avec les mesures et activités de ces lois doit être assurée afin d'exploiter les possibilités de synergies.

Art. 49a Information et conseil

Ce nouvel article constitue une base légale pour soutenir des projets d'information et de conseil visant à encourager la préservation des ressources et le développement de l'efficacité dans l'utilisation des ressources ainsi que l'échange et la coordination entre les projets. Il permet ainsi à la Confédération de soutenir et promouvoir d'importantes initiatives prises par des tiers, en complément de la mise en œuvre du mandat fédéral d'information et de conseil sur les atteintes à l'environnement et l'efficacité des ressources prévu à l'art. 10e, al. 1 et 3. Les aides financières ne doivent toutefois pas excéder 40 % des coûts. Ces initiatives de tiers peuvent recourir des projets d'information (Labelinfo.ch, p. ex.), des expositions et des campagnes sur des thèmes liés à la préservation et à l'efficacité des ressources ou encore le développement de standards internationaux. Les mesures de réduction des atteintes à l'environnement causées par des matières premières et des produits reposent en grande partie sur des critères de standards internationaux, ce qui garantit leur compatibilité avec les règles du commerce international. Certains standards internationaux ne couvrent cependant pas encore tous les aspects environnementaux. La RSPO, standard international reconnu en matière d'huile de palme durable, ne prend par exemple pas en considération le défrichage par le feu.

La promotion de l'information et du conseil dans le domaine de la préservation et de l'efficacité dans l'utilisation des ressources se distingue clairement des tâches comparables dans d'autres domaines politiques, comme par exemple l'énergie, domaine dans lequel la promotion de l'information et du conseil est régie par la LEne. On

⁸¹ RS 730.0

veillera à assurer la coordination entre les différents domaines politiques et à exploiter les éventuelles synergies.

Art. 53, al. 1, let. a^{bis}

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 outre le soutien à 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 la préservation et l'exploitation durable des ressources naturelles et contribuer ainsi également 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. 10*h*. 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. 60, al. 1, let. r

La violation de dispositions relatives à la limitation de l'importation de produits prévue aux art. 35*f* à 35*g* doit pouvoir être sanctionnée comme un délit en vertu de l'art. 60 LPE. Il s'agit de permettre les sanctions contre les violations de normes de conduite qui exposent l'homme et l'environnement à un danger abstrait (p. ex. la mise sur le marché de produits issus d'un défrichage illégal dans le pays d'origine, ou dont le traitement occasionne des déversements importants de produits chimiques dans les eaux). A titre de comparaison, l'art. 42, al. 1, de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts⁸² considère également le défrichage sans autorisation comme un délit. Des sanctions moins lourdes peuvent être prononcées dans les cas les moins graves.

Art. 61, al. 1

Let. l: Une adaptation linguistique a été apportée à cette disposition: le terme de «gestion après fermeture» introduit à l'art. 30*h*, al. 3, let. c, est également repris ici.

Let. m^{bis} et m^{ter}: Sur le plan pénal, il est logique que les infractions aux autres dispositions nouvellement introduites dans la LPE (information sur les produits en vertu de l'art. 35*d*, compte rendu sur les matières premières et produits en vertu de l'art. 35*e* et traçabilité des matières premières et produits en vertu de l'art. 35*h*) figurent parmi les contraventions.

4.3 Conséquences

4.3.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

A partir de 2017, ou, le cas échéant, à partir de l'entrée en vigueur de la loi révisée, les ressources financières seront dédiées au soutien de mesures en faveur de l'économie verte. Selon les estimations approximatives actuelles, les besoins financiers pourraient atteindre 10 à 14 millions de francs par an pour la mise en œuvre des mesures prévues. Ces ressources seront affectées à l'encouragement de projets (p. ex. des projets phares dans le domaine des déchets et des matières premières, des projets visant à fermer des cycles de matières), d'actions de sensibilisation (6 à 7 millions de francs), d'accords (1 à 2 millions de francs pour la mise en œuvre, le suivi, le contrôle et la communication des résultats) et d'activités internationales (2,5 à 4 millions de francs pour le soutien d'organisations internationales et la tenue de conférences en Suisse). Des moyens financiers seront également nécessaires pour l'exploitation de la plate-forme sur l'économie verte et la mise en réseau des acteurs (env. 0,5 million de francs). Enfin, il faut prévoir 0,5 million de francs environ pour renforcer la formation de professionnels. Ce sont en particulier des mesures de sensibilisation, des projets phares et l'organisation de conférences en Suisse qui seront financés par les fonds de la Confédération et par des fonds de tiers (économie, fondations, etc.).

Les besoins financiers concrets ne pourront être évalués qu'à l'issue du débat parlementaire. Si le Parlement supprime des mesures, les besoins financiers diminueront en conséquence.

Conséquences pour le personnel

A l'heure actuelle, les besoins en personnel pour la mise en œuvre de la révision proposée de la LPE à partir de 2017, ou à partir de l'entrée en vigueur de la modification de la LPE, ne peuvent être estimés que de manière approximative. Les besoins exacts dépendront des délibérations parlementaires et seront concrétisés dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi révisée. Il faudra également déterminer quelles tâches de préparation et d'exécution devraient être reportées si le renforcement des effectifs était échelonné. Les ressources en personnel existantes ne sont pas suffisantes pour effectuer les tâches prévues, qui doivent permettre de diminuer considérablement l'utilisation de ressources naturelles. Selon les estimations actuelles, une douzaine de postes supplémentaires environ sont nécessaires pour la mise en œuvre des mesures prévues. Si le Parlement supprime des mesures, les besoins en personnel diminueront en conséquence.

Les besoins supplémentaires en personnel concernent les domaines suivants:

Objectif et compte rendu

Pour concrétiser le but de préserver les ressources sous la forme d'objectifs intermédiaires mesurables et atteignables, il faudra d'une part améliorer les bases scientifiques et, d'autre part, analyser les potentiels de réduction de différents secteurs économiques en impliquant les acteurs concernés. Des indicateurs devront être développés pour mesurer la réalisation des objectifs (p. ex. indicateurs relatifs à

l’empreinte écologique). Des rapports seront présentés régulièrement au Parlement et au public. La participation de l’OFS sera en outre nécessaire pour le développement de ces indicateurs.

Déchets et matières premières

Dans ce domaine, l’accent sera mis sur l’élaboration, la mise en œuvre, le suivi et le développement d’accords visant à promouvoir la valorisation d’emballages ainsi que l’élaboration de l’ordonnance sur les emballages pour boissons et sa mise en œuvre (élaboration d’aides à l’exécution). Parmi les nouvelles tâches à effectuer, il convient également de mentionner l’optimisation de la valorisation énergétique et matérielle des déchets dans les UIOM, la collecte de données, la rédaction de rapports ainsi que la conception et la réalisation de campagnes d’information et de sensibilisation, notamment en relation avec la fermeture des cycles des matières et la prévention du littering.

Consommation et production

Dans le domaine des informations environnementales sur les produits, des ressources supplémentaires seront nécessaires pour l’amélioration permanente des bases destinées aux entreprises, permettant d’évaluer les produits pertinents au plan écologique. L’introduction par l’UE des informations environnementales sur les produits engendrera de nouvelles tâches, qui dépendront toutefois des résultats des projets pilotes de l’UE actuellement en cours, consacrés à l’amélioration de ces informations.

S’agissant des accords dans le secteur de la consommation, il s’agira d’élaborer, en collaboration avec les entreprises, les bases y relatives (notamment fixation des critères et standards à respecter, définition des objectifs à atteindre et mise en place du monitoring), d’assurer le suivi de la mise en œuvre, de contrôler les comptes rendus, de publier les résultats et de poursuivre le développement de standards harmonisés au plan international pour tous les produits.

Avec l’introduction en Suisse d’une réglementation équivalant au règlement de l’UE dans le domaine du bois, les dispositions relatives aux exigences pour la mise dans le commerce de produits engendreront des tâches d’exécution, par exemple pour les contrôles du marché ainsi que pour les vérifications et les traçages dans les cas suspects. La contribution des autorités douanières sera en outre nécessaire pour garantir une application efficace.

Instruments transversaux

Plate-forme sur l’économie verte: les tâches principales dans ce domaine comprennent la mise en place et l’exploitation de la plate-forme (notamment instauration du dialogue, transfert de connaissances et élaboration de propositions pour le développement de l’économie verte), le réseautage entre la Confédération, les cantons et les partenaires privés (préparation et organisation de séances et de manifestations), la coordination de la communication avec les partenaires, la préparation et le suivi des mesures de sensibilisation ainsi qu’un travail cohérent de promotion et d’information. Les besoins en personnel dépendront fortement du mode d’organisation et de financement, qui sera concrétisé dès 2014.

Engagement international: près de la moitié des atteintes à l’environnement causées par la Suisse le sont à l’étranger. La Suisse ne peut résoudre ce problème à elle

seule; elle doit donc asseoir et renforcer son engagement international en faveur d'une plus grande efficacité énergétique. L'OFEV, le DFAE et le SECO s'investissent tous trois dans ce but: ils préconisent une meilleure mise en réseau, une optimisation de l'échange de connaissances et un renforcement de la coopération avec les partenaires au plan international sont notamment nécessaires. Les entreprises suisses pourront ainsi améliorer leur réputation et voir s'ouvrir de nouvelles perspectives sur les marchés. Il faudra pour cela utiliser divers instruments internationaux et poursuivre, à Genève, le développement du pôle Economie verte («Green Economy Cluster»).

Formation, communication et droit: les nouvelles tâches dans ces trois domaines consistent à promouvoir le développement de compétences en économie verte («green skills») en adaptant les profils professionnels existants et en développant de nouveaux profils professionnels, en proposant des formations continues et en offrant un accompagnement concret (notamment formation et formation continue d'enseignants et de responsables de formations). S'agissant de la communication, de nouvelles tâches s'ajouteront aux services aux médias (documentation) et aux renseignements aux médias concernant les activités nationales et internationales menées par la Confédération en relation avec l'économie verte. Dans le domaine du droit, il faudra assurer un conseil juridique supplémentaire des divisions spécialisées (notamment accompagnement juridique dans l'élaboration d'accords).

4.3.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

Conséquences financières

Le projet n'aura que peu de conséquences financières pour les cantons et les communes. Ces derniers auront en grande partie la charge de l'exécution des mesures dans le domaine des déchets et matières premières. Il faut donc s'attendre à une légère augmentation des frais d'exécution liés à la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité des installations d'élimination des déchets et à l'autorisation obligatoire applicable non plus seulement aux décharges contrôlées mais également aux usines d'incinération des déchets et éventuellement à d'autres installations d'élimination des déchets. La délivrance des autorisations incombe aux cantons. La collecte des emballages du secteur de la consommation, si elle est assurée par la commune et complétée par des systèmes de collecte du commerce de détail organisés sur une base volontaire, pourrait occasionner des charges financières supplémentaires pour les communes (p. ex. charge supplémentaire aux points de collecte communaux). Des solutions de financement fondées autant que possible sur le principe de causalité seront toutefois recherchées.

Conséquences pour le personnel

Dans le domaine des déchets et matières premières, des ressources en personnel devront être affectées à l'information et au conseil des entreprises ainsi qu'à l'application et au contrôle des nouvelles réglementations. Dans le domaine de la valorisation du gravier recyclé issu des matériaux d'excavation et déblais de percement, par exemple, l'information de l'industrie de la construction ainsi que la définition et l'application systématique de règles d'exécution claires par les cantons contribueront

de manière décisive au succès de la mesure et donc à la planification prévisionnelle de l'emploi du gravier recyclé sur les chantiers.

Les cantons seront responsables du contrôle de la mise sur le marché de bois suisse. Cela ne devrait cependant occasionner qu'un surcroît minime des besoins de personnel, la surveillance des premières mises sur le marché de bois suisse pouvant être associée aux autorisations d'abattage et contrôles déjà prévus par la législation sur les forêts. Le risque de récolte illégale en Suisse est par ailleurs négligeable compte tenu de la législation appliquée en matière d'utilisation du bois et de gestion des forêts, et n'entraînerait donc qu'un surcroît minime de charge pour le contrôle.

Si l'UE devait édicter des règles contraignantes concernant l'information environnementale sur les produits à partir de 2017, des réglementations similaires pourraient également être introduites en Suisse. La responsabilité de leur exécution incomberait en partie aux cantons (p. ex. contrôle de la conformité de l'étiquetage). Ces derniers bénéficieraient du soutien de l'OFEV (p. ex. contrôle des informations et calculs fournis par les entreprises).

La conclusion d'accords et les comptes rendus des entreprises n'engendreront pas de besoin supplémentaire de ressources humaines pour les cantons.

4.3.3 Conséquences pour l'économie

Les mesures de la révision de la LPE constituent une étape importante dans la transition vers une économie plus respectueuse des ressources. Dans les domaines de la consommation et des déchets, elles misent largement sur une approche partenariale avec les entreprises et tiennent compte du critère de viabilité économique et des évolutions internationales. Elles débouchent ainsi sur des solutions applicables, même pour les petites et moyennes entreprises. Les dispositions potestatives proposées dans la LPE permettent de garantir un rapport coût-utilité positif lors de la mise en œuvre de chacune des mesures, et en particulier l'applicabilité des mesures pour les PME.

La conclusion d'accords prime l'introduction de prescriptions, tant dans le secteur de la consommation qu'en ce qui concerne les déchets d'emballages. Les expériences réalisées dans le domaine de l'énergie (accords sectoriels en Suisse et dans l'UE) démontrent l'efficacité des stratégies partenariales.⁸³ Les mesures prises dans les domaines de la consommation et de la production ainsi que des déchets et matières premières mènent à une meilleure mise en œuvre du principe de causalité, tandis que l'utilisation accrue de matières premières secondaires en lieu et place de matières premières primaires importées contribue à la sécurité d'approvisionnement de l'économie suisse. L'engagement de la Suisse sur la scène internationale peut se traduire par une politique plus contraignante à l'échelle internationale, ce qui aurait notamment un effet positif sur l'approvisionnement de notre économie en matières premières et sur les secteurs tributaires des exportations.

A long terme, la préservation des ressources et l'amélioration de l'efficacité dans l'utilisation de ces dernières tout au long de la chaîne de valeur de certains produits peut contribuer à une baisse des coûts, à l'ouverture de nouveaux débouchés sur

⁸³ Cf. le rapport explicatif du 4 mai 2011 sur la modification de l'ordonnance sur l'énergie (OEne): prescriptions concernant les appareils et mise en circulation.

d'importants marchés d'avenir (comme les technologies respectueuses des ressources) et donc à un renforcement global de la compétitivité économique. Si l'on considère l'impact environnemental et les coûts externes économisés grâce à la réduction des atteintes à l'environnement, le rapport coût-utilité s'améliore encore.

Les mesures proposées dans le projet peuvent déployer à moyen et long termes un effet positif sur les valeurs sociétales et la solidarité entre les générations. C'est tout particulièrement le cas des mesures relatives à la plate-forme sur l'économie verte, aux initiatives volontaires, à l'information et à l'engagement international, qui favorisent la responsabilisation vis-à-vis des ressources naturelles. Les mesures portant sur la consommation et la production renforcent en outre les entreprises exemplaires du point de vue écologique dans les pays producteurs (p. ex. coopératives de petits paysans).

L'aménagement de la plupart des mesures selon le principe de subsidiarité et les longs délais de mise en œuvre prévus permettent d'escompter des effets globalement positifs sur l'emploi et la croissance.

4.3.4 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 différents secteurs d'activité. Les entreprises et secteurs concernés sont étroitement associés à la concrétisation et à la mise en œuvre des mesures.

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 non pollués, dans la mesure où il s'agit de matériaux destinés à être mis en décharge et non à être valorisés (p. ex. comblement de sites d'extraction de matériaux et modifications de terrains). 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 mètres cubes par an, alors que seuls 5 à 10 % de ces déchets sont pollués), cette mesure aura un impact significatif sur la préservation du gravier primaire et des décharges, dont les capacités sont localement limitées.

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 soient répercutés sur eux. 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, par exemple en les déposant dans des gravières à remblayer et non pas dans des décharges. Les informations disponibles et les expériences réalisées à ce jour montrent par ailleurs que le gravier recyclé issu de matériaux d'excavation et de déblais de percement non pollués est déjà en mesure de concurrencer partiellement le 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.

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. L'obligation d'une valorisation matière ou énergétique optimale des déchets, dans la mesure où elle est techniquement réalisable et économiquement supportable, peut occasionner d'importants investissements. Aujourd'hui, 3,6 millions de tonnes de déchets urbains, contenant des métaux dont la valeur se monte à 100 millions de francs, sont livrés chaque année aux UIOM. Ces déchets 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 contenu dans les boues d'épuration, les farines animales et la poudre d'os 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 recyclé 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. L'intérêt principal de la récupération du phosphore réside dans la fermeture des cycles du phosphore. La Suisse ne serait ainsi plus dépendante de l'extraction du phosphore à l'étranger, parfois extrêmement nocive pour l'environnement. Les surcoûts liés au recyclage du phosphore peuvent être approximativement estimés entre 20 et 40 millions de francs par an. Les coûts induits par ces mesures seront définis plus précisément lors de la concrétisation au niveau de l'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, commerçants et producteurs

Dans le domaine de la consommation et des produits, l'amélioration de l'utilisation des ressources passera avant tout par des accords. Ces derniers 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* passés avec les commerçants et les fabricants comportent des éléments de coût importants: l'amélioration 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 sur la réalisation des objectifs. Les coûts d'un accord avec le commerce de détail sur le respect d'un standard donné dépendent de l'état d'avancement d'éventuels travaux préparatoires. Ils seront d'autant plus élevés pour les détaillants n'ayant encore réalisé aucun travail préparatoire. Beaucoup d'entreprises appliquent aujourd'hui déjà des standards reconnus si bien que leurs coûts supplémentaires seront fortement limités. L'harmonisation des accords avec les standards internationaux bénéficiera particulièrement aux entreprises dont les activités de production et d'achat respectent déjà ces standards. Ces entreprises seront récompensées de leur stratégie prévoyante en acquérant une avance en termes de présence sur le marché. Ces avantages sont également confirmés par des études menées à l'étranger (Belgique et UE).⁸⁴ Les accords permettront aux entreprises participantes de réaliser des progrès en matière d'efficacité et des économies de coûts par le développement de produits économes en énergie et en ressources. Ils amélioreront en outre la coopération au sein de la chaîne de valeur, ce qui se traduira par exemple par de meilleures relations avec les fournisseurs ou un approvisionnement à long terme en matières premières grâce à une production plus durable. Les activités de communication menées dans le cadre des accords augmenteront en outre la visibilité des efforts librement consentis par les entreprises.

Il est prévu de recourir aux instruments subsidiaires, c'est-à-dire aux prescriptions applicables aux *comptes rendus* ou à la *mise sur le marché*, uniquement s'il apparaît que le but recherché ne peut pas être atteint par le biais d'accords, 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 l'application de standards de durabilité et sur les mesures d'optimisation au sein de la chaîne de valeur 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 petites entreprises dont

⁸⁴ Cf. GRI Global Reporting Initiative (2013), Report or Explain – A smart policy approach for non-financial information disclosure; GRI (2013), Carrots and Sticks; GRI (2013), Cost and burden of reporting; Commission européenne (2013), analyse d'impact. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes sociétés et certains grands groupes; Commission européenne (2013), Construire le marché unique pour les produits verts; TECHNUM (Tractebel Engineering n.v.) (2012), Naar meer sectorale en vrijwillige akkoorden? Evaluatie sectorale en vrijwillige akkoorden.

le volume commercial est peu important telles que les boulangeries et les ventes à la ferme seraient exemptées de l'obligation de rendre compte. Pour les autres PME, les coûts demeureraient supportables car les comptes rendus sont limités au respect de standards et tiennent compte des synergies avec des directives internationales existantes en matière de compte rendu et des standards internationaux en vigueur. La Confédération propose des outils d'aide à la réalisation des comptes rendus afin que le coût reste raisonnable.

Des études montrent que la présentation régulière de comptes rendus accroît notamment la conscience quant aux opportunités des marchés écologiques et aux risques en termes de dommages à l'environnement et de préjudices à la réputation, et améliore la réputation et la loyauté envers les marques.⁸⁵ Selon une étude plus récente réalisée par la «Global Reporting Initiative» (GRI), les comptes rendus sur la durabilité aident les entreprises à lever les réticences de certains consommateurs et investisseurs par rapport aux aspects écologiques et sociaux de leurs activités.⁸⁶ Enfin, la publication élargie de comptes rendus de durabilité accroît la concurrence et soutient les investissements dans des modes de production plus durables.

Les coûts générés par les comptes rendus dépendent grandement de la taille des entreprises et de leur impact sur l'environnement.⁸⁷ En France, les coûts moyens liés aux comptes rendus de durabilité imposés par la loi «Grenelle II»⁸⁸ sont estimés à 20 000 francs par an pour les entreprises employant de 500 à 999 personnes, à 37 000 francs par an pour les entreprises employant de 1000 à 4999 personnes et à 240 000 francs par an pour les entreprises employant plus de 5000 personnes. Comparés à d'autres dépenses, ces coûts sont considérés comme très supportables.⁸⁹ Selon les estimations de la «Global Reporting Initiative», ils pourraient se situer entre 2500 et plus de 120 000 francs par an et par entreprise mais demeureraient pour la plupart des entreprises nettement inférieurs aux coûts engendrés par l'établissement des rapports financiers.

Si des réglementations contraignantes relatives *aux informations environnementales sur les produits* devaient entrer en vigueur, cela engendrerait des coûts à court terme plus ou moins élevés suivant la taille des entreprises. La mise à disposition de règles de catégories de produits simplifierait alors l'évaluation environnementale des produits. Les petites entreprises présentant une faible incidence sur l'environnement (p. ex. petites boulangeries, ventes à la ferme, petites entreprises textiles) pourraient

⁸⁵ Etudes nationales résumées dans les publications suivantes: GRI Global Reporting Initiative (2013), *Report or Explain – A smart policy approach for non-financial information disclosure* et GRI (2013), *Carrots and Sticks*.

⁸⁶ GRI Global Reporting Initiative (2013), *Report or Explain – A smart policy approach for non-financial information disclosure*.

⁸⁷ GRI (2013), *Cost and burden of reporting*

⁸⁸ Obligation imposée aux entreprises de plus de 500 salariés de présenter chaque année un bilan social et environnemental portant au total sur 42 thématiques sociales et environnementales. Loi Grenelle II du 12 juillet 2010, ministère français de l'Ecologie. Cf. GRI (2013), *Carrots and Sticks*, p. 62.

⁸⁹ Commission européenne (2013), analyse d'impact. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes sociétés et certains grands groupes, p. 39; cf. aussi new.eur-lex.europa.eu > Search > CELEX number > 52013SC0127

être exemptées de l'obligation d'information. Les expériences réalisées en France⁹⁰ témoignent d'un coût par produit compris entre quelques centaines et quelques milliers d'euros; il faut s'attendre à un coût compris entre 10 000 et 20 000 francs par catégorie de produits la première année. Les coûts d'actualisation au cours des années suivantes seront nettement moins élevés. Les effets structurels liés à ces mesures et les entraves au commerce peuvent être évités si l'on harmonise les dispositions avec celles de l'UE. Du côté des avantages pour les entreprises, on peut citer les perspectives de débouchés pour des produits à forte valeur ajoutée, les opportunités de se démarquer auprès des consommateurs et la prévention des préjudices à la réputation. Des économies liées à des chaînes de valeur et à des structures d'approvisionnement plus efficaces sont tout à fait possibles. Ces avantages sont d'ailleurs confirmés par différents exemples en France, au Japon et au sein de l'UE.

L'introduction d'*exigences relatives à la mise sur le marché* est synonyme de surcoûts pour l'économie compte tenu du devoir de diligence et d'information. Elle n'est toutefois envisagée que pour des matières premières et catégories de produits dans le cas où les accords et l'obligation de rendre compte n'apporteraient pas le résultat escompté. Les entreprises participant aux accords ne devront pas assumer de frais supplémentaires. Le poids des dépenses supplémentaires pour l'ensemble de l'économie et les entreprises concernées ne peut être estimé tant que l'on ne sait pas si de telles exigences minimales seront imposées et, le cas échéant, quels produits seront concernés.

Le commerce de détail est en outre concerné par la mesure relative à l'obligation de collecte des emballages du secteur de la consommation. Le Conseil fédéral ne prescrira les conditions générales de la collecte que si les solutions sectorielles librement consenties ou les accords en vertu de l'art. 41a LPE ne permettent pas d'atteindre l'objectif visé. On peut envisager des collectes effectuées par la commune et complétées par des systèmes de collecte organisés par le commerce de détail sur une base volontaire. L'élaboration d'un système de collecte (logistique de la collecte, du tri et du recyclage) est susceptible d'engendrer des dépenses significatives. Les coûts générés pour le commerce de détail et, le cas échéant, les communes par la collecte des emballages doivent être répercutés sur les consommateurs conformément au principe de causalité (p. ex. au moyen d'une TEA).

Economie forestière

Dans le cas où la Suisse et l'UE parviendraient, après l'introduction d'une réglementation analogue au règlement de l'UE dans le domaine du bois (fondée sur l'art. 35f LPE), à reconnaître contractuellement l'équivalence de leurs dispositions légales respectives, une importante entrave au commerce serait supprimée pour les exportateurs suisses, et l'accès des produits du bois suisses au marché européen en serait considérablement facilitée. 90 % environ des exportations actuelles de produits du bois sont concernées. Le devoir de diligence prescrit par le règlement de l'UE dans le domaine du bois 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. L'introduction d'une réglementation analogue en Suisse et la conclusion de l'accord visé avec l'UE imposerait donc un devoir de diligence uniquement pour les

⁹⁰ Ernst&Young (2013), Bilan des retours des entreprises sur l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental; publication Internet, www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_E_Y.pdf

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 près de 2 % des produits du bois relevant du chapitre 44 du tarif douanier et environ 8 % des produits relevant des autres rubriques applicables du tarif douanier).

L'introduction de ce type de règles en Suisse engendrera pour l'économie des coûts liés aux obligations de diligence, d'information et de tolérance. L'importance des surcoûts pour l'ensemble de l'économie et pour les acteurs finalement concernés dépendra de la rapidité avec laquelle un éventuel accord pourra être conclu avec l'UE. Ces surcoûts pourront toutefois être sensiblement réduits par l'importation de bois provenant de sources identifiables, sûres et fiables.

Globalement, les avantages découlant de la suppression des entraves au commerce du bois l'emporteront sur la charge administrative supplémentaire que représente l'application du devoir de diligence et des règles de traçabilité pour les opérateurs suisses.

4.3.5 Conséquences pour les ménages

Les consommateurs sont directement concernés par les mesures portant sur la consommation et la production, par l'obligation de collecte 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 bénéficieront aux consommateurs en ceci qu'ils amélioreront 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 les comptes rendus sur les matières premières et les produits. 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. Le respect de critères écologiques supplémentaires peut accroître les coûts de production à court terme. Ces derniers pourraient être répercutés sur les consommateurs. Appliquée dans le cadre d'accords, la réalisation de critères écologiques supplémentaires devrait cependant s'avérer plus efficace et donc moins coûteuse que si elle relevait de mesures obligatoires. A long terme, la sécurité de l'approvisionnement en matières premières devrait améliorer la stabilité des prix grâce aux modes de production durables et aux progrès réalisés au sein de la chaîne de valeur. D'éventuelles règles relatives aux informations environnementales sur les produits ne seront introduites qu'en accord avec l'UE. Les hausses de prix en Suisse seraient ainsi comparables à celles au sein de l'UE et n'auraient donc pas d'impact sur les comportements d'achat dans les pays voisins en zone frontalière. La charge occasionnée par une éventuelle obligation de rendre compte sur les matières premières et les produits devrait être assez facilement surmontable pour les entreprises compte tenu de la limitation des comptes rendus aux standards et mesures d'optimisation et ne devrait donc pas entraîner de hausses de prix.

L'obligation de collecte des emballages dans le secteur de la consommation n'est assortie d'aucune obligation de restitution pour les consommateurs. Ceux-ci pourront donc profiter de l'offre, mais ils n'y sont pas tenus. Les coûts engagés par le commerce de détail et, le cas échéant, par les communes pour collecter les emballages devront être répercutés sur les consommateurs conformément au principe de causalité (p. ex. au moyen d'une TEA).

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

4.4.1 Lien avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012⁹¹ et dans l'arrêté du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁹².

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».

4.4.2 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 dans 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 apportera des contributions importantes au développement durable. Deux défis clés⁹³ mentionnés dans le Plan d'action de la Stratégie pour le développement durable 2012–2015 constituent d'ailleurs des éléments centraux de la présente révision de la LPE.

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 dans l'utilisation des ressources naturelles et d'alléger la pression qu'elles subissent. Cela apportera une

⁹¹ FF **2012** 349, pp. 439 et 482

⁹² FF **2012** 6667, p. 6675 (art. 21 portant sur l'objectif 20, mesure 87)

⁹³ Conseil fédéral (2012): Stratégie pour le développement durable, Berne. 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.

contribution importante au champ d'action de la politique de croissance 2012–2015 «Garantie de la pérennité des ressources tirées de l'environnement»⁹⁴.

4.5 Aspects juridiques

4.5.1 Constitutionnalité et légalité

Les modifications de la LPE reposent au premier chef sur la compétence normative générale prévue par l'art. 74 de la Constitution (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 incommodantes.

Le nouveau but à caractère purement programmatique inscrit à l'art. 10h repose non seulement sur l'art. 74 mais également sur l'art. 73 Cst. Conformément à l'art. 10h, la Confédération et, dans le cadre de leurs compétences, les cantons veillent à préserver les ressources naturelles et œuvrent à améliorer durablement l'efficacité dans 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 considération.

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 dans 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.

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, lorsque cela est fondé, la mise sur le marché de certains produits à des exigences particulières, 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). 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 exigen-

⁹⁴ Conseil fédéral (2012): Politique de croissance 2012–2015, rapport du Conseil fédéral, Berne.

ces déterminées à la culture, à l'extraction et à la production de produits à l'étranger⁹⁵. 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 Suisse⁹⁶.

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

4.5.2 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 principe 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. L'article d'exception du GATT ne serait applicable que dans les cas où on ne constaterait aucune discrimination injustifiée ou aucun protectionnisme déguisé. 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 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 un standard international. On considère que ce critère est respecté par exemple lorsque le pays imposant la restriction est en mesure de démontrer que l'application de standards internationaux 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 le standard international 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 approuver (obligation de notification).

⁹⁵ Ecosens AG; Rechtliche Abklärungen; Ressourceneffizienz und effiziente Rohstoffnutzung, Zurich, décembre 2012, p. 75.

⁹⁶ 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.

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 du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM Suisse-UE)⁹⁷. 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 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 au droit commercial international.

La Suisse est en outre liée par l'Accord de libre-échange (ALE) 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. 5, 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, 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 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité et l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole)⁹⁸. 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.

4.5.3 Forme de l'acte à adopter

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

⁹⁷ RS 0.946.526.81

⁹⁸ RS 0.916.026.81

4.5.4 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions entraînant de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs doivent être approuvées par la majorité des membres de chacun des deux conseils.

Le présent projet de révision de la LPE contient trois dispositions relatives à des subventions:

- l'art. 49, al. 1 (formation et formation continue),
- l'art. 49a (projets d'information et de conseil),
- l'art. 53, al. 1, let. abis (institutions internationales).

L'art. 49, al. 1, LPE précise que la Confédération peut, en collaboration avec les cantons, encourager la formation et la formation continue des personnes chargées d'assumer des tâches relevant de la LPE. Cette disposition prévoyant une subvention figure déjà dans la LPE en vigueur. Par rapport à la formulation potestative actuelle, le nouvel énoncé renforce le caractère obligatoire de l'encouragement de la formation initiale et de la formation continue des personnes chargées d'assumer des tâches en vertu de la présente loi. L'art. 53, al. 1, let. abis, LPE complète pour sa part la disposition existante: des contributions pourront également être versées à des institutions internationales qui élaborent des bases en faveur d'une économie efficace dans l'utilisation des ressources sans être actives dans le domaine de la protection de l'environnement au sens strict du terme. L'art. 49a LPE, qui prévoit que la Confédération peut soutenir des projets d'information ou de conseil visant à préserver les ressources et rendre leur utilisation plus efficace, introduit quant à lui un nouveau motif donnant droit à des subventions.

Des dépenses supplémentaires récurrentes dépassant 2 millions de francs sont prévues pour la mise en œuvre de l'art. 53, al. 1, let. abis, LPE, mais on ne peut exclure d'emblée avec suffisamment de certitude que les art. 49, al. 1, et 49a LPE n'engendreront pas à moyen ou long terme des dépenses supplémentaires importantes, raison pour laquelle les trois articles sont soumis au frein aux dépenses.

4.5.5 Respect des principes de la législation sur les subventions

Encouragement de la formation et de la recherche

Le contenu des dispositions relatives aux mesures d'encouragement de la formation et de la recherche et à leur financement (art. 49, al. 1, LPE) n'a subi que de légères modifications par rapport à la législation antérieure. En vertu de l'art. 49, al. 1, LPE, la Confédération encourage, en collaboration avec les cantons, la formation et la formation continue des personnes chargées d'assumer des tâches relevant de la LPE. L'éventail des mesures englobe donc tous les thèmes en relation avec l'exécution de la loi.

Le soutien apporté à de telles mesures de formation prendra la forme d'aides financières accordées à des projets individuels (p. ex. la protection de l'environnement dans le quotidien des ateliers ou la construction durable). Le choix des projets est soumis à des critères de qualité internes (p. ex. preuve du besoin, orientation natio-

nale ou régionale) et les projets réalisés subissent une évaluation finale. L'encouragement de tels projets requerra à partir de 2017 des moyens financiers supplémentaires de l'ordre de 500 000 francs par an. Cette enveloppe se justifie par le fait que les spécialistes chargés de la mise en œuvre de la LPE appartiennent à divers secteurs professionnels, qui exigent des mesures de formations différentes. Une réduction des moyens freinerait la mise en œuvre des mesures nécessaires. L'encouragement de la formation, de la formation continue et de la recherche ne peut être limité dans le temps. En effet, l'apprentissage est un processus continu et les spécialistes doivent s'adapter à des conditions en constante évolution.

Encouragement de projets d'information et de conseil sur la préservation des ressources et l'efficacité dans leur utilisation

Le nouvel art. 49a permet de soutenir des mesures visant à informer et conseiller le public et les autorités sur les possibilités en matière de préservation des ressources naturelles et d'utilisation efficace de ces ressources lors de la consommation et de la production. Il s'agit par exemple de projets destinés à la mise en réseau et à la promotion de la coopération entre la communauté scientifique, les acteurs économiques et les pouvoirs publics ainsi que de l'échange des connaissances et exemples de bonnes pratiques. Le soutien prend la forme d'aides financières accordées à des projets de tiers (p. ex. entreprises responsables, organisations). L'octroi de subventions en complément des prestations déjà assurées par la Confédération dans le domaine du conseil et de l'information est nécessaire afin de profiter, par exemple, du savoir-faire et des relations d'entreprises responsables et d'organisations dans le domaine des standards internationaux. L'encouragement de projets d'information et de conseil sur la préservation des ressources et l'efficacité dans leur utilisation requerra à partir de 2017 des moyens financiers de l'ordre de 500 000 francs. Cette enveloppe se justifie par le fait que l'OFEV encourage un savoir et des relations existants et sera donc en mesure d'employer efficacement ces moyens. Un désengagement de la Confédération ou une réduction des moyens empêcherait l'amélioration des outils visant à réduire les atteintes causées à l'environnement par des matières premières et des produits et affaiblirait la crédibilité et donc l'efficacité des standards. L'encouragement de projets d'information et de conseil sur la préservation des ressources et l'efficacité dans leur utilisation ne peut être limité dans le temps. En effet, les bases et les instruments relatifs aux mesures de réduction des atteintes causées à l'environnement par des matières premières et des produits doivent être perfectionnés et adaptés en permanence.

Encouragement de la collaboration internationale dans le domaine de la protection de l'environnement

L'art. 53 de la LPE dans sa version du 20 juin 2003 est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004. Il constitue le fondement juridique des contributions accordées à des organisations internationales ou à des programmes internationaux de protection de l'environnement (al. 1, let. a), à la mise en œuvre de conventions internationales en faveur de l'environnement (al. 1, let. b) et au financement des secrétariats des conventions internationales. Il permet ainsi le versement de contributions à la protection de l'environnement par l'intermédiaire du Programme des Nations unies pour l'environnement, de cotisations annuelles obligatoires aux conventions environnementales dont la Suisse est membre et de contributions aux secrétariats des conventions environnementales dont le siège se situe en Suisse.

Cet article prévoit désormais de façon explicite la possibilité d'encourager et de soutenir des plates-formes et institutions internationales qui ne sont pas directement actives dans la protection de l'environnement à l'échelle internationale mais qui agissent en faveur d'une utilisation modérée et plus efficace des ressources naturelles. En inscrivant l'économie verte parmi les priorités politiques, la Conférence sur le développement durable Rio+20 a en particulier créé dans ce domaine une dynamique internationale qui devrait perdurer. Compte tenu de la charge importante que la Suisse fait peser sur les ressources à l'étranger, il convient de renforcer l'engagement international du pays en participant au développement de directives, standards, règles et mesures politiques de portée internationale en coopération avec des organisations internationales telles que le PNUE, la CEE-ONU, l'OCDE et la Banque mondiale, ainsi qu'à la réalisation d'études dans le domaine de la préservation des ressources et de l'utilisation efficace de celles-ci. Un soutien sera apporté à des initiatives et travaux nouveaux auxquels la Suisse participe, comme la Plate-forme de connaissances sur la croissance verte (GGKP) basée à Genève ou le Panel international des ressources du PNUE. L'enveloppe se situe dans une fourchette allant de 2,5 à 4 millions de francs par an à partir de 2017, pour une durée illimitée. Un désengagement de la Confédération ou une réduction des moyens affaiblirait grandement l'implication et la crédibilité de la Suisse dans le développement de mesures politiques internationales. La Suisse courrait en outre le risque de voir s'implanter ailleurs les secrétariats d'institutions internationales dans le domaine de l'économie verte.

4.5.6 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 pertinentes en 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.

4.5.7 Protection des données

Dans ses activités, l'OFEV tient dûment compte des droits de la personnalité garantis par la Constitution et concrétisés dans la LPD. En ce qui concerne l'échange de données personnelles avec des possibilités de traitement supplémentaire de données personnelles et la communication de ces dernières à des autorités étrangères, les bases légales seront adaptées en conséquence (cf. l'art. 35f, al. 3, LPE).

Liste des abréviations

ACV	Analyse du cycle de vie
AEE	Agence européenne pour l'environnement
ALE	Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre-échange), RS 0.632.401
BCS	Boulangers-confiseurs suisses
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
CI CDS	Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse
Cst.	Constitution, RS 101
DTAP	Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EEE	Espace économique européen
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, RS 0.632.21
LETC	Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, RS 946.51
LPCo	Loi fédérale sur les produits de construction, RS 933.0
LParl	Loi 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
OREA	Ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques, RS 814.620
OTD	Ordonnance sur le traitement des déchets, RS 814.600
PBD	Parti bourgeois-démocratique suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PES	Parti écologiste suisse – «Les Verts»

PET	Polyéthylène téréphtalate
PEV	Parti évangélique suisse
PLR	Parti libéral-radical suisse
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 dans l'utilisation des ressources
PS	Parti socialiste suisse
PVL	Parti vert'libéral suisse
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SRF	Swiss Retail Federation
SWISSCOFEL	Association suisse du commerce de fruits, légumes et pommes de terre
TBT	Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, RS 0.632.231.41
TEA	Taxe d'élimination anticipée
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UIOM	Usine d'incinération des ordures ménagères
WBCSD	Conseil économique mondial pour le développement durable