

Révision de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) pour l'économie circulaire

Cette *policy brief* présente les principales avancées du point de vue de l'économie circulaire issue de la révision de la LPE du 15 mars 2024.

1. Retour sur le processus de décision

La révision est issue d'une initiative parlementaire déposée en mai 2020 (objet n°20.433). Cette décision d'élaborer un projet d'acte par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) fait suite au dépôt de plusieurs initiatives parlementaires séparées (objets n°19.443 à 19.451) portant sur différents aspects de l'économie circulaire et déposées par des représentant.e.s de différents partis politiques, à l'initiative de la Conseillère nationale Adèle Thorens Goumaz. On peut par ailleurs retracer ces initiatives parlementaires jusqu'à la discussion par le Parlement de l'initiative populaire « Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte) », initiative refusée par le peuple en 2016, mais dont certains éléments avaient été acceptés par le Parlement lors de la discussion d'un contre-projet indirect finalement refusé.

Le processus d'élaboration de la révision a suivi les étapes traditionnelles. Après une longue phase de développement au sein d'une sous-commission dédiée de la CEATE-N, un avant-projet a été approuvé et mis en consultation en 2021, consultation aux résultats eux-mêmes très positifs. Le projet a ensuite fait l'objet d'un rapport de la CEATE-N (FF 2023 13) et d'un avis du Conseil fédéral (FF 2023 437). S'en sont suivis les débats dans les commissions compétentes (CEATE-N, CEATE-E), puis dans les deux chambres. Avec une adoption du texte final par les chambres le 15 mars 2024 après l'élimination de quelques dernières divergences.

2. Synthèse des principaux articles

La notion d'économie circulaire apparaît dans le titre. Elle est définie au travers du mandat général pour la Confédération et les cantons de préservations des ressources naturelles¹.

Le mandat est détaillé au travers des objectifs de :

- 1) réduction des nuisances à l'environnement des produits et des ouvrages tout au long de leur cycle de vie,
- 2) bouclage des cycles de matériaux, et
- 3) amélioration de l'efficacité dans l'utilisation des ressources – tout en prenant en compte les nuisances à l'environnement générées à l'étranger.

Les modalités d'évaluation et de *reporting* du Conseil fédéral (CF) en termes d'utilisation efficace des ressources naturelles sont également définies – sans précision de seuils ou de standards.

Titre du chapitre 5, art. 10h al. 1-3

Une hiérarchie est établie entre la réutilisation et la valorisation matière ou recyclage d'une part, qui sont prioritaires sur la valorisation énergétique d'autre part.

La hiérarchie est appliquée sous conditions (si la technique le permet, si cela est économiquement supportable, etc.). Des détails sont donnés sur les déchets qui doivent faire l'objet prioritairement d'une valorisation matière (e.g. le phosphore contenu dans les boues d'épuration). **La réutilisation** est par ailleurs mise sur un pied d'égalité avec la valorisation matière, au travers de la notion de traitement des déchets (voir art. 7, al. 6bis)².

Cette disposition ouvre la voie au financement des activités de préparation à la réutilisation au travers des taxes existantes (taxe d'élimination anticipée en particulier). Enfin, le CF se donne la possibilité de restreindre l'utilisation de certains matériaux et produits pour augmenter les débouchés pour les matières premières secondaires (matières issues du recyclage).

Art. 30d al. 1-7

Le CF se voit doté de la compétence de désigner des fractions de déchets urbains pouvant faire l'objet d'une collecte volontaire par des prestataires privés (e.g. emballages plastiques).

Cette décision est en opposition à la situation actuelle de monopole public. Les modalités sont réglées par cet article qui prévoit par ailleurs de punir le « **littering** ».

Art. 31b, al. 2-7

¹ Dans son rapport (FF 2023 13, p. 11), la CEATE-N définit les ressources naturelles comme « les matières premières, mais aussi le climat, les sols, la salubrité de l'eau et de l'air ainsi que la biodiversité », tandis que la préservation de ces ressources signifie ici « utiliser les ressources naturelles sans perturber l'équilibre de la nature ».

² Dans son rapport (FF 2023 13, p. 12), la CEATE-N définit la préparation en vue de la réutilisation comme intégrant p. ex. les étapes de contrôle, nettoyage, réparation et transformation.

Les entreprises étrangères de vente en ligne participent désormais au financement de l'élimination des déchets (TEA et CAR).

Les modalités de cet assujettissement sont réglées par cet article. En outre une base légale est créée pour renforcer les systèmes de gestion des déchets organisés par l'économie privée, **systèmes de responsabilité élargie des producteurs** au travers de la CAR et dont les modalités sont définies aux art. 32a^{ter}- art. 32a^{octies}.

Art. 32a^{bis} et art. 32a^{ter}- art. 32a^{octies}

Un nouvel article sur la conception des produits et emballages respectueuse des ressources est introduit. Il prévoit que le CF peut poser des exigences aux produits et emballages lors de leur mise sur le marché en fonction des nuisances à l'environnement qu'ils génèrent.

Ces exigences portent sur des éléments variés (durée de vie, réparabilité, indice de réparabilité, etc.). Pour ce faire, le CF tient compte des dispositions prises par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse.

Titre de la Section 3 et art. 35i

Un nouvel article sur la construction respectueuse des ressources est introduit. Il définit que le CF peut fixer des exigences aux ouvrages (bâtiments, routes...) selon les nuisances à l'environnement qu'ils génèrent.

Ces exigences portent par exemple sur l'utilisation de matériaux issus de la valorisation matière, ou sur la réutilisation d'éléments de construction. La Confédération assume par ailleurs un rôle de modèle dans ce domaine.

Titre de la Section 4 et art. 35j

La révision prévoit différents instruments transversaux pour soutenir l'économie circulaire.

Ces instruments incluent la possibilité d'adopter une réglementation expérimentale dérogatoire au droit en vigueur dans le cadre de projets pilotes ; l'encouragement à la formation et à la formation continue ; la promotion d'installation et de procédés qui permettent de réduire les nuisances à l'environnement ; ou encore l'allocation d'aides financières pour les projets d'information ou de conseil et les plateformes destinées à préserver les ressources et à renforcer l'économie circulaire.

Art. 48a - 49a

La prise en compte de la préservation des ressources naturelles et la protection de l'environnement dans les spécifications techniques liées à la passation de marchés publics est renforcée.

Art.30, al.4 de la Loi fédérale sur les marchés publics

Les cantons fixent des valeurs limites d'énergie grise pour les nouvelles constructions et les rénovations notables.

Cela lors de la révision du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons.

Art.45, al.3, let e de la Loi sur l'énergie

3. Évaluation de la révision

D'une manière générale, cette révision constitue une **avancée significative du cadre légal suisse en direction de l'économie circulaire**. Elle **ouvre la voie au développement de nouvelles ordonnances** qui auront pour objectif d'opérationnaliser les nouvelles dispositions, tout comme à l'adaptation des législations cantonales (Lois cantonales sur la gestion des déchets, l'énergie, les constructions, etc.). Reste que, du point de vue de l'économie circulaire, **la logique d'ensemble reste liée à la protection de l'environnement et à la gestion des déchets**, malgré le mandat programmatique qui insiste sur les ressources et les objets. La révision peine ainsi à offrir un cadre légal cohérent et systématique pour une meilleure gestion des ressources et des objets, et pour des modes de production et consommation durables. Cette évaluation d'ensemble se base sur les éléments suivants :

- La hiérarchie en matière de gestion des déchets (limitation, valorisation, élimination) prévue à l'art. 30 de la LPE n'est que partiellement couverte et renforcée par cette révision. **Aucune modification n'est finalement apportée aux dispositions sur la limitation**, laissant ces dernières en l'état de déclarations d'intention peu actionnables en pratique, alors qu'elles concernent la stratégie prioritaire de l'économie circulaire. Dès lors, les cantons et éventuellement les communes continueront à se trouver largement démunis s'ils cherchent à mettre en œuvre des instruments pour une consommation durable. De plus, la hiérarchie entre stratégies d'économie circulaire issue de la révision ne concerne que la valorisation matière qui est priorisée sur la valorisation énergie, sans articuler clairement **les stratégies de prolongation de la vie des objets** – la préparation à la réutilisation étant assimilée à une simple stratégie de valorisation matière.

- A quelques exceptions près, les dispositions les plus progressistes du point de vue de l'économie circulaire sont potestatives et **laissées à l'appréciation du CF**, ou alors programmatiques – on pense en particulier aux articles 35i et 35j. L'expérience montre que ce type de dispositions restent souvent lettre morte (art. 30a sur la limitation, p. ex.). Cet état de fait montre une fois encore la difficulté à envisager l'économie circulaire dans toutes ses dimensions qui dépassent largement les seules stratégies de valorisation en bout de cycle économique et des produits.

🕒 Il faut aussi noter que la révision ne comprend finalement **aucun seuil ou objectif chiffré**, par exemple de consommation intérieure de matière, d'empreinte matérielle, ou encore d'énergie grise pour les constructions. **La méthode d'évaluation et les indicateurs** mobilisables pour mesurer les progrès en termes d'économie circulaire de la Suisse restent aussi indéfinis. Cette situation est regrettable à l'heure où de nombreux cantons et de nombreuses communes cherchent à développer des politiques publiques d'économie circulaire – et donc les méthodes d'évaluation pertinentes associées à ces politiques.

Dans l'ensemble donc, on peut questionner la cohérence entre cette révision et les objectifs de production et consommation durables, tels que définis par exemple dans la stratégie de développement durable de la Confédération. Reste que les avancées de cette révision offrent tout de même une marge de progression intéressante pour les communes et les cantons qui souhaitent faire avancer l'économie circulaire. Sa phase de mise en œuvre sera donc à suivre de près, ainsi que la manière avec laquelle elle permet de réorienter la pratique de la Confédération lorsqu'elle interagit avec les cantons et les communes sur ces sujets.

Citation suggérée :

sanu durabilitas (2024), Policy brief - Révision de la Loi pour la protection de l'environnement pour développer l'économie circulaire. Biel/Bienne, sanu durabilitas.



sanu durabilitas est un think and do tank indépendant qui vise à accélérer la transition vers une Suisse plus durable. Les thèmes principaux de sanu durabilitas sont actuellement "l'économie circulaire", "l'utilisation durable du sol" et "la cohésion sociale dans une société en mutation". Le siège de notre organisation se trouve à Biel/Bienne. Nous travaillons en allemand et en français.

sanu durabilitas
fondation pour le développement durable
stiftung für nachhaltige entwicklung