

Modèle de réponse

Réponse à la consultation sur les ordonnances environnementales: modification de l’OLED concernant la récupération du phosphore

Berne, 12 février 2025

Le 6 décembre 2024, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur la révision de plusieurs ordonnances relevant du droit de l’environnement. Parmi les éléments mis en consultation figure une modification de l’ordonnance sur les déchets (OLED), visant à préciser les modalités de la récupération du phosphore prescrite par la loi révisée sur la protection de l’environnement. Afin de fermer le cycle du phosphore (P) en Suisse, il s’agit de récupérer, en fonction des besoins nationaux, le P contenu dans les boues d’épuration et, en totalité, le P contenu dans les farines animales et les poudres d’os. Toutefois, les dispositions proposées sont insuffisantes pour atteindre les objectifs visés, tant au plan écologique qu’économique. Nous demandons par conséquent à ce qu’elles soient remodelées et complétées selon les considérations suivantes.

Aspects positifs de la modification de l’OLED: Nous saluons le fait que les objectifs en matière de récupération du P soient fixés en fonction des besoins nationaux et que la coordination des cantons pour la mise en œuvre de la récupération du P soit précisées :

1. Le Conseil fédéral fixe la quantité de P à récupérer sur la base des besoins nationaux

La possibilité offerte au Conseil fédéral de fixer la quantité de P à récupérer en fonction des besoins nationaux permet d’ajuster la récupération du P à l’évolution des besoins actuels et futurs. Cette disposition délimite clairement le cadre assigné aux acteurs et contribue à l’instauration d’une économie circulaire préservant les ressources. La quantité minimale de 16 kg de P par tonne de matière sèche issue des boues d’épuration est un choix pragmatique permettant de circulariser le P via le marché du P et des engrais, à supposer toutefois que l’industrie des engrais soit prête à reprendre le P recyclé.

2. Les autorités cantonales doivent coordonner leur action en vertu de l’art. 51

Les cantons doivent planifier la récupération du P. Cette obligation constitue un pas essentiel pour la mise en œuvre de la récupération de P à l’échelon national. Elle favorise la coordination entre les acteurs, de même que le développement ciblé des infrastructures nécessaires à cet effet en Suisse.

Aspects critiques de la modification de l’OLED: La mise en œuvre de ces dispositions doit toutefois être praticable, économique et conforme au but visé. Le projet proposé ne garantit pas ces aspects et nous demandons que les dispositions en question soient modifiées et complétées selon les éléments exposés ci-après.

3. Risques d’investissement et absence de couverture des risques

Les investissements nécessaires à la création des installations de récupération du P sont liés à des risques financiers considérables, surtout pour les investisseurs de la première heure («pionniers»). La couverture des risques n’est pas réglée clairement par le Conseil fédéral. Cette problématique aura pour incidence de freiner les initiatives novatrices et de retarder la récupération du P en Suisse pendant des années.

4. Financement faussé par des incitatifs inopportuns: asymétrie des coûts

Telles que proposées, les modalités de financement ne sont pas claires et faussent la géométrie des coûts: les pionniers qui sont les premiers à investir dans des installations de récupération sont financièrement désavantagés par rapport aux acteurs tardant à entrer en lice. Cette asymétrie est propre à démotiver les pionniers de la première heure et retarde la mise en œuvre des objectifs de récupération. Finalement, les consommateurs payeurs dont les boues d'épuration ne passent pas par la filière de récupération du P s'en trouvent avantagés. A l'inverse, il s'agit de promouvoir les meilleurs procédés en termes de rapport coût/bénéfice et d'écobilan. En conséquence, la récupération de P en Suisse doit être financée selon un modèle analogue aux solutions qui ont fait leurs preuves (verre usagé, piles usagées, 4^e palier de traitement pour l'élimination des micropolluants), c'est-à-dire par le biais d'un fonds alimenté par une taxe anticipée pour la récupération du P (TAR-P), prélevée sur la totalité des boues d'épuration déshydratées. Le montant correspondant doit être intégré à la taxe sur les eaux usées. Un tel dispositif garantit une répartition solidaire des coûts. Sa gestion doit être confiée à un organisme représentant tous les acteurs concernés. Cet organisme est appelé à encourager, à financer, à examiner les projets et à contrôler l'exploitation des installations de récupération de P sous la surveillance de la Confédération et des cantons.

5. Manque de transparence dans les coûts

Telle que proposée, la révision de l'OLED ne garantit pas la transparence des flux financiers. Pour nous, il est important que les coûts liés à la récupération du P fassent l'objet d'une comptabilité transparente. Une ventilation claire des coûts tout au long de la chaîne de création de valeur et une répartition de ces coûts selon des règles prédéfinies sont nécessaires pour favoriser la confiance et l'acceptation de tous les acteurs concernés.

6. Réglementation insuffisante du stockage (monostockage) et de la priorisation

Le projet de modification ne prévoit aucune disposition réglant le stockage des boues d'épuration dans des monodécharges ou des décharges compartimentées pour permettre la récupération ultérieure du P. Il ne règle pas davantage l'utilisation des boues d'épuration comme combustible de substitution dans les cimenteries ou les UVTD, une filière au bout de laquelle le phosphore est définitivement perdu. Afin d'atteindre les objectifs, il est indispensable pour nous de mettre en place un système de priorisation à trois échelons pour garder autant de P que possible dans le système:

- Priorité 1: récupération du P
- Priorité 2: monostockage intermédiaire
- Priorité 3: utilisation comme combustible de substitution

Nous demandons que cet ordre de priorité soit fixé dans l'OLED afin d'assurer la préservation des ressources, soit du P, sur le long terme. La formule potestative de la LPE ouvre implicitement une issue en ce sens, ce que le rapporteur de la commission CEATE-N a également rappelé durant la session de printemps, lors de la séance du 26.05.2024 concernant l'Iv. Pa. 20.433.

7. Absence de dispositions réglant la récupération du P à l'étranger

Tel que présenté, le projet de révision de l'OLED envisage exclusivement une solution à l'intérieur des frontières et ne prévoit aucune disposition réglant la récupération et la valorisation du P à l'étranger dans des conditions conformes à l'état de la technique - alors que le rapport explicatif admet cette possibilité. Par conséquent, l'ordonnance doit impérativement préciser l'état de la technique qui fait référence. La conformité à l'état de la technique doit être vérifiée à chaque exportation de cendres de boues d'épuration. La récupération de P à l'étranger pourrait s'avérer judicieuse dans certaines conditions, par exemple en cas de manque d'installations ou de saturation des capacités en Suisse. Par ailleurs, une telle option aurait pour avantage de favoriser la sélection concurrentielle des meilleurs procédés. Nous demandons une réglementation claire et transparente en la matière pour cadrer la sécurité de planification et sauvegarder les objectifs de la protection de l'environnement.

8. Absence de calendrier impératif

Telle que proposée, la révision de l'OLED ne fixe aucun calendrier impératif, ce qui équivaut à admettre l'ajournement *sine die* de la mise en œuvre de la récupération de P. Nous demandons d'instaurer un calendrier uniforme à l'échelon national, prévoyant des délais fixés sur la base d'un mécanisme vérifiable.

Conclusion

Les modifications proposées de l'OLED forment un prérequis essentiel pour la mise en œuvre de la récupération du P. Toutefois, les dispositions prévues s'avèrent insuffisantes pour atteindre les objectifs visés, tant au plan écologique qu'économique. Nous demandons par conséquent qu'elles soient remodelées et complétées sur les points suivants:

- réglementation générale du financement des investissements et des coûts d'exploitation,
- réglementation claire et priorisation des filières de recyclage et de valorisation, y compris stockage intermédiaire,
- réglementation de la récupération de P à l'étranger,
- instauration d'un calendrier national contraignant.

Pour nous, ces points sont décisifs pour assurer une récupération rapide et efficace du P. **En conclusion, nous refusons fermement la révision proposée de l'OLED.**