

ad 09.499

**Initiative parlementaire  
Agrocarburants. Prise en compte des effets indirects**

**Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 8 avril 2013**

**Avis du Conseil fédéral**

du 29 mai 2013

---

Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 8 avril 2013 concernant l'initiative parlementaire «Agrocarburants. Prise en compte des effets indirects».

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 mai 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

# Avis

## 1 Contexte

Le 19 octobre 2009, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a décidé de déposer l'initiative 09.499, qui a pour but d'adapter les dispositions légales afin que les effets indirects de la production de biocarburants – en particulier sur la sécurité alimentaire, sur l'exploitation durable des forêts et sur le droit foncier – soient pris en compte lors de l'évaluation desdits biocarburants. L'initiative demande également que soient édictées des dispositions relatives à la mise sur le marché des biocarburants.

Le 2 février 2010, la CEATE-N a chargé une sous-commission d'élaborer un projet de loi répondant aux objectifs de cette initiative parlementaire. Le 26 octobre 2010, cette sous-commission a adopté un avant-projet à l'intention de la commission plénière. Cette dernière l'a approuvé le 9 novembre 2010 et l'a envoyé en consultation. Une nette majorité des participants à la consultation (71 %) a approuvé les propositions de l'époque, qui consistaient à étendre les critères d'allègement fiscal et à instaurer au besoin des dispositions en matière d'homologation. Le 9 mai 2011, la commission a pris acte des résultats de la consultation et décidé de suspendre l'examen de cet objet. Avant de poursuivre ses travaux, elle souhaitait attendre la réponse du Conseil fédéral au postulat Bourgeois du 11 juin 2009 (09.3611 «Réduction des émissions de CO<sub>2</sub> par l'incorporation de biocarburants aux carburants»), qui avait été déposé entre-temps et transmis au Conseil fédéral. Après avoir pris connaissance du rapport établi par le Conseil fédéral en réponse à ce postulat, la commission a apporté des modifications à son projet lors de ses séances du 8 janvier et du 8 avril 2013 et décidé de proposer au Conseil national d'adopter ledit projet.

L'occasion a été donnée en parallèle au Conseil fédéral de prendre position sur le projet de la CEATE-N.

## 2 Avis du Conseil fédéral

### 2.1 Appréciation générale

Il convient de porter un regard critique sur les subventions – l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales en est une – pour différentes raisons. Relevons premièrement que les subventions n'offrent aucune transparence en ce qui concerne les coûts qu'elles engendrent, deuxièmement qu'elles échappent à la procédure budgétaire, troisièmement qu'elles sont contraires au principe d'une imposition uniforme et juste, quatrièmement qu'elles accroissent la complexité du système fiscal et donc les coûts d'exécution et cinquièmement qu'elles mènent à l'inefficacité économique. C'est pourquoi la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>1</sup> dispose à son art. 7, let. g, que l'on renonce en principe aux aides sous forme d'allègements fiscaux. En outre, étant donné l'ambivalence dont font l'objet les biocarburants, on peut craindre qu'en leur octroyant une exemption fiscale, on crée des incitations perverses du

<sup>1</sup> RS 616.1

point de vue écologique. Globalement, une telle mesure d'encouragement doit donc être considérée comme délicate.

Le Conseil fédéral partage les préoccupations liées à la production de biocarburants. Dans son rapport d'août 2012<sup>2</sup> établi en réponse au postulat Bourgeois 09.3611, il a exprimé ses réserves quant à un renforcement de la promotion des biocarburants, pour des raisons d'ordre énergétique, climatique, écologique et social. Dans ces conditions, et compte tenu du contexte fiscal précité, le Conseil fédéral privilégie les efforts visant à durcir les conditions d'encouragement des biocarburants. Le présent projet tient compte des réserves précitées et constitue une réponse possible aux objectifs poursuivis par l'initiative parlementaire 09.499. Globalement, le Conseil fédéral est donc d'accord avec le projet présenté.

Le Conseil fédéral constate avec satisfaction que:

- les exigences pour l'octroi d'un allègement fiscal sont maintenant clairement définies à l'échelon de la loi;
- les exigences pour l'octroi d'un allègement fiscal sont complétées par de nouveaux critères concernant le droit foncier et la sécurité alimentaire, critères qui ne sont pas pris en compte dans la législation en vigueur;
- le projet lui ménage une certaine marge de manœuvre pour le cas où les conditions du marché évolueraient négativement au regard de l'impact écologique et social des biocarburants.

Le Conseil fédéral relève qu'en durcissant les exigences de l'allègement fiscal pour les biocarburants, la Suisse adopte une position plus restrictive que ses partenaires commerciaux internationaux, à savoir l'Union européenne (UE) (cf. directive 2009/28/CE<sup>3</sup>). Il souligne également que l'UE est elle aussi devenue plus critique envers l'encouragement des biocarburants et discute actuellement d'un durcissement de sa réglementation.

S'agissant de la réglementation d'homologation, le Conseil fédéral salue la formulation potestative choisie, car elle est compatible avec les obligations internationales de la Suisse en matière de commerce. Il fera usage avec retenue de la possibilité d'instaurer des restrictions à l'admission, car une telle mesure comporte toute une série d'inconvénients: répercussions sur les obligations internationales de la Suisse, hausse des coûts pour la place économique suisse, augmentation de la charge administrative. L'adoption d'une telle mesure signifierait en outre que la Suisse ferait cavalier seul en matière de biocarburants et de biocombustibles.

Le Conseil fédéral n'est cependant pas d'accord de privilégier les produits agricoles indigènes (cf. art. 12b, al. 2, let. b, du projet de révision partielle de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales, P-Limpmin<sup>4</sup>), car il estime que cela constituerait une violation du droit international du commerce. Cette disposition est en outre en contradiction avec le reste du projet, car elle permet l'octroi d'un allègement fiscal à des biocarburants dont on sait qu'ils ne seraient pas conformes aux

<sup>2</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Documentation > Communiqués aux médias

<sup>3</sup> Directive 2009/28/CE du parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JO L 140 du 5.6.2009, p. 16.

<sup>4</sup> RS 641.61

exigences. La disposition en question constitue donc un affaiblissement de la législation en vigueur.

## **2.2 Analyse des modifications concernant l'octroi d'un allègement fiscal**

Le projet apporte notamment deux modifications par rapport à la réglementation en vigueur:

- il introduit une exigence supplémentaire: la production des matières premières doit s'effectuer sur des surfaces acquises légalement;
- il donne la possibilité au Conseil fédéral d'exiger que la production de biocarburants ne se fasse pas au détriment de la sécurité alimentaire.

Il a été reconnu que la production de biocarburants constitue l'un des principaux facteurs de l'appropriation illégale du sol. Le Conseil fédéral s'oppose à ce que des groupes de population soient privés par expropriation des terres qui sont à la base de leur subsistance.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) définit le concept de «sécurité alimentaire» à l'aide des dimensions suivantes: la disponibilité, l'accès (à un prix abordable) et l'utilisation adéquate des denrées alimentaires, de même que la stabilité à long terme de ces dimensions. Le Conseil fédéral estime qu'il est juste de tenir compte du critère de la sécurité alimentaire dans les exigences relatives à l'allègement fiscal, tout en étant conscient de la complexité de la problématique. Il s'appuiera sur des normes internationales – comme le recommandent notamment John Ruggie, représentant spécial auprès du Secrétaire général des Nations Unies, et Olivier de Schutter, rapporteur spécial de l'ONU, – et continuera de suivre l'évolution desdites normes.

Le Conseil fédéral est par ailleurs favorable à l'intégration de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) dans la procédure d'octroi de l'allègement fiscal. Si le Conseil fédéral décide d'introduire la condition relative à la sécurité alimentaire, l'OFAG s'occupera de la vérification de cette condition. Il n'est pas prévu d'intégrer l'OFAG dans la vérification des autres critères, car cette tâche est déjà assumée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Si l'OFAG effectuait un contrôle supplémentaire, cela ne ferait qu'accroître inutilement les charges d'exécution.

Le Conseil fédéral est par contre opposé à la disposition figurant à l'art. 12b, al. 2, let. b, P-Limpmin. Le rapport de la CEATE-N met en évidence la compatibilité du projet avec le droit international du commerce (obligations contractées par la Suisse dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi qu'envers l'UE et d'autres partenaires commerciaux) en soulignant le principe de la non-discrimination. En vertu de ce dernier, les produits indigènes ne sauraient être privilégiés par rapport aux produits étrangers. L'art. 12b, al. 2, let. b, contredit ce principe dans la mesure où il dit explicitement que les conditions fixées à l'al. 1, let. a à d, ne sont réputées remplies que pour les produits agricoles indigènes, ce qui revient à exclure les produits étrangers. Cette discrimination des produits étrangers (let. b) constitue donc une violation manifeste du droit international du commerce. Cette disposition est en outre en contradiction avec le reste du projet, car elle permet

l'octroi d'un allègement fiscal à des biocarburants dont on sait qu'ils ne seraient pas conformes aux exigences.

Le Conseil fédéral propose par conséquent de biffer l'art. 12b, al. 2, let. b, P-Limpmin. Il se rallie à l'avis de la minorité III de la commission (Nordmann, Bäümle, Chopard-Acklin, Jans, Semadeni), qu'il propose de suivre.

### 2.3 Analyse de la réglementation d'homologation

Le Conseil fédéral accepte de se voir octroyer la compétence d'introduire des dispositions relatives à l'homologation au cas où la quantité de biocarburants et de biocombustibles ne remplissant pas les conditions d'un allègement fiscal augmenterait notablement sur le marché suisse. Tout comme la commission, il estime qu'il n'y a pour l'heure pas lieu de réglementer ce marché au moyen de restrictions à l'admission puisque, sans allègement fiscal, les biocarburants n'ont pratiquement aucune chance de s'imposer dans le secteur des transports, que les biocarburants disponibles en Suisse sont principalement issus de déchets et de résidus de production et que leur part de marché est minime comparativement à l'essence fossile.

De l'avis du Conseil fédéral, il convient, à l'art. 35d du projet de révision partielle de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement<sup>5</sup> (P-LPE), de préférer la formulation potestative à la proposition de la minorité (Nordmann, Chopard-Acklin, Girod, Jans, Semadeni, Thorens Goumaz). Le Conseil fédéral estime en effet que cette formulation offre plus de flexibilité et crée moins de problèmes en matière de droit du commerce, en particulier vis-à-vis de l'UE et d'autres partenaires de libre-échange.

Comme l'indique le rapport de la CEATE-N (ch. 1.5.1), la Suisse doit respecter les obligations en matière de commerce qu'elle a contractées dans le cadre de l'OMC ainsi qu'envers l'UE et d'autres partenaires de libre-échange. On ne pourra juger de ce respect qu'une fois les modalités de cette mesure fixées, de sorte qu'imposer une obligation impérative au Conseil fédéral pourrait poser problème. Le droit international du commerce autorise certes l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives à l'importation et de mesures d'effet équivalent, mais seulement à certaines conditions. Si le Conseil fédéral s'engageait de façon contraignante à introduire des dispositions relatives à l'homologation des biocarburants et des biocombustibles, cet engagement pourrait être considéré comme une mesure d'effet comparable et il devrait être motivé dans le cadre d'une dérogation. Afin de justifier l'édiction d'une réglementation d'homologation pour des motifs liés à la protection de la vie humaine et animale, la Suisse devrait démontrer que cette mesure est proportionnée – c'est-à-dire adéquate et nécessaire – et que les moyens qui entraîneraient des obstacles commerciaux moins importants ne permettent pas d'atteindre l'objectif visé. Apporter une telle démonstration est une tâche complexe. Si une disposition contraignante obligeant le Conseil fédéral à limiter l'homologation des biocarburants et des biocombustibles était adoptée, elle pourrait être assimilée à une restriction à l'importation et attaquée par nos partenaires commerciaux dès l'entrée en vigueur du présent projet.

Il s'agit en particulier de respecter les dispositions de l'Accord du 15 avril 1994 sur les obstacles techniques au commerce<sup>6</sup> (accord OTC). Les prescriptions techniques qui relèvent du champ d'application de l'accord OTC ne doivent ni avoir d'effets discriminatoires (art. 2.1) ni créer plus d'obstacles au commerce que cela n'est nécessaire pour atteindre un objectif légitime (art. 2.2). L'aspect extraterritorial des mesures nationales doit être solidement motivé en droit international du commerce. Les dispositions ayant des répercussions en dehors du territoire national peuvent satisfaire aux exigences de l'accord OTC si elles ont été adoptées dans le cadre d'une concertation internationale (p. ex. convention internationale ou norme internationale). Dans ce dernier cas, la compatibilité supposée qui est visée à l'art. 2.4 de l'accord OTC serait établie. Une autre possibilité serait de faire dépendre du droit du pays d'origine concerné la question de savoir si la culture, la destruction ou la fabrication de produits est légale.

S'agissant des dispositions nationales en matière de droit du commerce, il convient d'accorder une attention particulière à la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)<sup>7</sup>. En vertu de la LETC, les prescriptions techniques doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'obstacle au commerce transfrontière. Elles doivent être élaborées de manière compatible avec celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Il ne peut être dérogé à ce principe que si des intérêts publics prépondérants l'exigent, que la dérogation ne constitue ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée aux échanges et que le principe de la proportionnalité est respecté (art. 4 LETC). En cas d'introduction de dispositions relatives à l'homologation, il faudrait, en vertu de l'art. 16a, al. 2, LETC, arrêter une exception fondée sur le principe du Cassis de Dijon, afin que ces dispositions ne soient pas contournées par des produits en provenance de l'UE.

## 2.4 Examen de diverses propositions de minorités

Le Conseil fédéral propose de rejeter toutes les propositions minoritaires à l'exception de celle de la minorité III (Nordmann, Bäümle, Chopard-Acklin, Jans, Semadeni) concernant l'art. 12b, al. 2, P-Limpmin, qu'il soutient.

Les raisons qui motivent l'opposition du Conseil fédéral aux propositions minoritaires concernant l'art. 12b, al. 3, P-Limpmin (condition concernant la sécurité alimentaire), le ch. II (ne pas entrer en matière sur les dispositions relatives à l'homologation dans le P-LPE) et le ch. III (ne pas entrer en matière du tout sur le projet) découlent de l'analyse ci-dessus.

Les raisons qui motivent l'opposition du Conseil fédéral aux autres propositions de minorités sont exposées ci-dessous:

<sup>6</sup> RS 0.632.20, annexe 1A.6  
<sup>7</sup> RS 946.51

*Art. 2, al. 3, let. d, P-Limpmin (minorité Parmelin, Bourgeois, Favre Laurent, Killer Hans, Knecht, Müri, Röstli, Wasserfallen, Wobmann)*

*Demande de rejet de la proposition minoritaire*

La définition que le Conseil fédéral donne des biocarburants consiste en une liste de types de carburants (p. ex. bioéthanol, biodiesel, biogaz, biométhane et biodiméthyléther). Cette définition est indépendante d'une éventuelle évaluation écologique. Elle constitue une simple énumération des produits susceptibles de bénéficier d'un allègement de l'impôt sur les huiles minérales. Faire appel à des *méthodes d'évaluation ou à des certifications reconnues sur le plan international* n'a donc aucun sens, car elles ne sont pas pertinentes en l'espèce. De l'avis du Conseil fédéral, l'ajout de *«qui ne pénalisent pas la production indigène»*, proposé par la minorité, est difficile à interpréter, car les critères et méthodes permettant de déterminer si un carburant peut ou non être qualifié de biocarburant sont exactement les mêmes pour la production suisse que pour la production étrangère. Le Conseil fédéral propose donc de rejeter la proposition minoritaire en question.

*Art. 12b, al. 1, let. a et b, P-Limpmin (minorité I: Parmelin, Bourgeois, Favre Laurent, Killer Hans, Knecht, Müri, Röstli, Wasserfallen, Wobmann)*

*Demande de rejet de la proposition minoritaire*

La formulation proposée par la minorité I est incompréhensible. Le rapport explicatif ne fournit aucune précision à ce sujet. De plus, la version allemande parle une fois de *Brennstoffen* (combustibles), alors qu'il est question de *carburant* dans la version française. Le Conseil fédéral ne voit pas très bien comment appliquer cette disposition et propose donc de rejeter la proposition minoritaire en question.

*Art. 12b, al. 1, let. f, P-Limpmin (minorité II: Girod, Lustenberger, Thorens Goumaz, Vogler)*

*Demande de rejet de la proposition minoritaire*

Le Conseil fédéral considère que la formulation de l'art. 12b, al. 3, permet de tenir compte de façon adéquate de la sécurité alimentaire. Elle correspond aux recommandations de John Ruggie, représentant spécial auprès du Secrétaire général des Nations Unies, et d'Olivier de Schutter, rapporteur spécial de l'ONU. La formulation proposée par la minorité ne tient pas suffisamment compte de la complexité de la problématique liée à la sécurité alimentaire (cf. rapport, p. 20 ss) et n'est donc pas adaptée à l'usage auquel elle est destinée. En outre, elle est difficilement applicable, car l'analyse de ce qu'il faut comprendre par *«supplantation de la production de matières premières destinées à l'alimentation»* ne permet pas de définir une solution réalisable et clairement applicable dans chaque cas pris isolément. Cela est notamment dû au fait qu'outre la concurrence directe (transformation de denrées alimentaires en carburants), la concurrence indirecte (concurrence entre surfaces) joue également un rôle. Le Conseil fédéral propose donc de rejeter la proposition minoritaire en question.

*Art. 12b, al. 3, P-Limpmin (minorité IV: Parmelin, Brunner, Killer Hans, Knecht, Müri, Röstli, Wobmann)*

#### *Demande de rejet de la proposition minoritaire*

La minorité IV propose de biffer entièrement les dispositions qui visent à garantir la sécurité alimentaire, alors que l'un des objectifs principaux de l'initiative, selon le texte déposé, est de garantir cette sécurité. Les experts de l'ONU cités dans le rapport considèrent eux aussi qu'il est important de tenir compte de cet aspect, et, lors de la consultation, de nombreuses voix se sont élevées en faveur d'une disposition en ce sens. La formulation choisie par la majorité de la commission offre une solution qui s'appuie sur des normes internationales et permettra au Conseil fédéral d'agir rapidement dès que ces normes seront disponibles. Le Conseil fédéral propose donc de rejeter la proposition minoritaire en question.

## **2.5 Remarques d'ordre rédactionnel concernant différentes dispositions**

Dans la version allemande de l'art. 61a, al. 4 et 5, P-LPE, le terme de «Steuerbehörde» (autorité fiscale) doit être remplacé par «Eidgenössische Zollverwaltung» (Administration fédérale des douanes). Le terme de «Steuerbehörde», qui provient de la législation sur l'imposition des huiles minérales, n'est pas défini dans la loi sur la protection de l'environnement et n'est donc pas compréhensible. Sur le fond, c'est de l'Administration fédérale des douanes que l'on parle.

## **2.6 Interactions avec les négociations sur l'énergie menées entre la Suisse et l'UE**

L'UE a formulé dans la directive 2009/28/CE<sup>8</sup> (directive RED) les critères de l'imputation des biocarburants aux objectifs fixés. De nouveaux critères sont en discussion. Dans le cadre des négociations sur l'énergie avec l'UE, il est question que la Suisse reprenne certains aspects de la directive RED. Comme l'indique le rapport de la CEATE-N (ch. 5.2, p. 37 ss), les exigences proposées par cette commission pour l'allègement fiscal ne sont pas identiques aux critères de la directive RED. Selon le résultat des négociations sur l'énergie menées avec l'UE, il faudrait donc à nouveau adapter la réglementation proposée.

## **2.7 Besoins en personnel**

Le Conseil fédéral relève que la mise en œuvre puis l'exécution du projet induisent des charges de personnel supplémentaires qui seront évaluées lors de la suite des travaux. Le rapport de la commission livre une estimation grossière des conséquences du projet sur l'effectif du personnel. Le Conseil fédéral tient à souligner que la mise en œuvre du projet entraînera une charge de travail considérable pour l'adaptation des ordonnances et instruments d'exécution en vigueur, indépendamment du nombre de demandes d'allègement fiscal qui seront déposées. Il relève

<sup>8</sup> Voir la note figurant au ch. 2.1

également que les biocarburants représentent actuellement une charge importante, même s'il n'y a pas beaucoup de demandes (voir le nombre d'interventions parlementaires déposées sur le sujet). Quant aux charges de personnel liées à l'exécution de la nouvelle réglementation, elles dépendent fortement du nombre de demandes et de la question de savoir si la réglementation d'homologation et la condition concernant la sécurité alimentaire seront introduites et, dans l'affirmative, quand elles le seront.

À l'heure actuelle, le Conseil fédéral ne s'attend pas à une forte augmentation du nombre de demandes d'allègement fiscal. S'agissant des équivalents plein temps indiqués dans le rapport pour la phase 1 (c.-à-d. pour l'extension des exigences relatives à l'allègement fiscal), les offices concernés seront consultés afin de déterminer s'il existe ou non des besoins supplémentaires en personnel.

Les besoins en personnel pour l'exécution d'une éventuelle phase 2 (c.-à-d. pour l'introduction de la réglementation d'homologation) sont très difficiles à estimer. Il n'est pour l'heure pas possible de chiffrer précisément les charges y relatives.

Le Conseil fédéral se réserve expressément le droit de demander ultérieurement des ressources en personnel supplémentaires si le besoin s'en fait sentir. Un tel besoin supplémentaire en personnel serait évalué dans le cadre de la procédure en deux étapes d'évaluation globale des ressources dans le domaine du personnel.

### **3 Propositions du Conseil fédéral**

Globalement, le Conseil fédéral approuve l'orientation de l'initiative parlementaire et propose d'accepter le projet de modification de la Limpmin et de la LPE. Dans la perspective des réflexions à venir, il émet cependant les propositions suivantes:

- a. accepter la formulation de l'art. 12b, al. 2, P-Limpmin proposée par la minorité III:

*l'art. 12b, al. 2*

<sup>2</sup> Les conditions fixées à l'al. 1, let. a à d, sont dans tous les cas réputées remplies pour les carburants fabriqués conformément aux techniques les plus récentes qui sont obtenus à partir de déchets ou de résidus de production biogènes.

- b. rejeter toutes les autres propositions minoritaires concernant le P-Limpmin et le P-LPE;
- c. (*ne concerne que le texte allemand*).

