

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

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales et de la loi sur la protection de l'environnement que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

8 avril 2013

Pour la commission:

Le président, Eric Nussbaumer

Condensé

Ces dernières années, les besoins en biocarburants ont fortement augmenté dans le monde entier. Pour répondre à cette demande, la production de matières premières destinées à être transformées en carburants de ce type est devenue intensive et s'est nettement accrue, ce qui n'est de loin pas sans conséquences pour l'homme et l'environnement: ainsi, les biocarburants mis sur le marché présentent, de plus en plus souvent, un bilan écologique et social déplorable. Pour remédier à cette situation, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a décidé de déposer une initiative de commission qui vise à prendre en considération et à éliminer, dans la mesure du possible, les effets néfastes de la production des biocarburants et de leurs matières premières.

La CEATE-N a élaboré un projet d'acte qui renforce le droit en vigueur. Ce projet prévoit notamment de soumettre les biocarburants à davantage de critères pour pouvoir bénéficier d'un allègement de l'impôt sur les huiles minérales. En outre, il autorise le Conseil fédéral à conditionner l'allègement fiscal à la garantie selon laquelle la production des biocarburants ne puisse se faire au détriment de la production alimentaire, et ce dès que des normes internationales à ce sujet se seront imposées. Enfin, il dispose que le gouvernement peut introduire une obligation d'homologation au cas où des biocarburants ou des biocombustibles ne remplissant pas les conditions de l'allègement fiscal sont mis sur le marché suisse en grandes quantités.

Le 8 avril 2013, la commission a adopté le projet par 14 voix contre 7 avec 3 abstentions.

Table des matières

Condensé	5164
1 Contexte	5167
1.1 Historique et initiative parlementaire, travaux de la commission et de la sous-commission	5167
1.2 Situation du marché	5168
1.2.1 Offre et demande mondiales	5168
1.2.2 Offre et demande en Suisse	5169
1.3 Promotion de la durabilité des biocarburants	5170
1.3.1 Approches internationales	5171
1.3.2 Approches européennes	5173
1.4 Engagement de la Suisse en faveur de la durabilité des biocarburants	5175
1.4.1 Allègement fiscal pour les biocarburants issus d'une production durable	5175
1.4.2 Soutien et promotion d'initiatives internationales en matière de développement durable	5176
1.4.3 Efforts visant à concrétiser le Pacte I de l'ONU	5176
1.5 Obligations de la Suisse	5177
1.5.1 Obligations internationales en matière de commerce	5177
1.5.2 Réduction des entraves techniques au commerce	5178
1.6 Résultats de la consultation	5179
2 Grandes lignes du projet	5179
2.1 Objectifs de l'initiative parlementaire	5179
2.2 Renonciation à une réglementation d'homologation directement applicable	5180
2.3 Modifications des lois sur l'imposition des huiles minérales et sur la protection de l'environnement	5182
2.3.1 Elargissement de l'éventail des critères d'allègement fiscal	5183
2.3.2 Biocarburants dans des installations stationnaires	5185
2.3.3 Délégation de la réglementation d'homologation au Conseil fédéral	5186
3 Explications des modifications de la loi sur l'imposition des huiles minérales et de la loi sur la protection de l'environnement	5187
3.1 Modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales	5187
3.2 Modification de la loi sur la protection de l'environnement	5192
3.3 Explications du chiffre III	5195
4 Conséquences	5195
4.1 Exécutabilité et charges d'exécution	5195
4.2 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	5196
4.3 Conséquences pour l'économie nationale	5198

5 Rapport avec le droit européen	5199
5.1 Comparaison des modifications de la loi avec le droit européen	5199
5.2 Compatibilité avec les accords entre la Suisse et l'UE, et conséquences pour les négociations et entretiens en cours	5200
6 Bases légales	5201
6.1 Constitutionnalité	5201
6.2 Délégation de compétences législatives	5201
6.2.1 Modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales	5202
6.2.2 Modification de la loi sur la protection de l'environnement	5202
6.3 Forme des actes législatifs	5203
Loi sur l'imposition des huiles minérales (<i>Projet</i>)	5205

Rapport

1 Contexte

1.1 Historique et initiative parlementaire, travaux de la commission et de la sous-commission

Le présent projet de loi fait suite à l'initiative parlementaire 08.480 «Moratoire sur les agrocarburants»¹ du conseiller national Rudolf Rechsteiner qui, soulignant les conséquences néfastes de la production de biocarburants (concurrence avec la production de denrées alimentaires, violation des droits de l'homme), proposait de décréter un moratoire de cinq ans sur l'importation des biocarburants et des matières premières servant à leur production. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) avait examiné cette initiative parlementaire le 11 mai 2009 et décidé de lui donner suite. Lors de l'examen préalable, la commission homologue du Conseil des Etats (CEATE-E) avait certes soutenu l'initiative dans ses grandes lignes, mais avait considéré qu'un moratoire ne constituait pas l'instrument adéquat pour atteindre l'objectif visé. N'ayant pu recueillir de majorité au sein de la CEATE-E, l'initiative avait ensuite été retirée.

Par la suite, la CEATE-N a élaboré une initiative de commission reprenant, dans les grandes lignes, les objectifs de l'initiative parlementaire 08.480, mais sans inclure le moratoire. Le 19 octobre 2009, la commission a finalement décidé, par 22 voix contre 1 et 2 abstentions, de déposer l'initiative 09.499. Le 28 janvier 2010, son homologue du Conseil des Etats s'est rallié à cette décision par 9 voix contre 0 et 4 abstentions.

Le 2 février 2010, la CEATE-N a institué une sous-commission chargée d'élaborer un avant-projet de loi qui mette en œuvre les demandes de l'initiative parlementaire. Cette sous-commission était composée de sept conseillers nationaux: Roger Nordmann (président), Elvira Bader, Elmar Bigger, Laurent Favre, Bastien Girod, Beat Jans (à partir du 1^{er} juin 2010), Guy Parmelin et Rudolf Rechsteiner (jusqu'au 31 mai 2010). Elle a siégé à cinq reprises entre mars et octobre 2010 et a auditionné des experts de différents milieux professionnels. Elle était assistée par un groupe de travail placé sous l'égide du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et composé de collaborateurs de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), de l'Administration fédérale des douanes (AFD) et de la Régie fédérale des alcools (RFA). Le 26 octobre 2010, la sous-commission a adopté, par 4 voix contre 2, un avant-projet à l'intention de la commission plénière. Cette dernière l'a approuvé le 9 novembre 2010, par 17 voix contre 7, et l'a soumis à une procédure de consultation.

¹ Les agrocarburants sont des carburants issus de matières premières renouvelables, tels le bioéthanol (p. ex. issu de la canne à sucre ou du maïs), le biodiesel (p. ex. issu des huiles végétales de colza, de soja ou d'huile de palme) ou le biogaz (produit par la fermentation ou la gazéification de la biomasse). Dans le présent rapport, on utilise le terme «biocarburant» en lieu et place d'«agrocarburant».

Le 9 mai 2011, la CEATE-N 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 à un postulat² 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. Elle propose à son conseil, par 14 voix contre 7 et 3 abstentions, d'adopter le présent projet.

Une *minorité de la commission* propose pour sa part de ne pas entrer en matière sur le projet: étant donné les faibles quantités de biocarburants commercialisées en Suisse, elle estime que les modifications législatives proposées et le volume de travail que celles-ci impliqueraient seraient disproportionnés. A ses yeux le droit en vigueur est adapté à la situation actuelle et suffisant.

1.2 Situation du marché

1.2.1 Offre et demande mondiales

A l'échelle de la planète, l'importance des matières premières renouvelables dans la production de carburants a fortement augmenté ces dernières années, notamment en raison des mesures promotionnelles étatiques (p. ex. subventions, quotes-parts de mélange) mises en œuvre pour des considérations de protection climatique et d'autonomie énergétique. En 2012, les Etats-Unis ont ainsi transformé en bioéthanol 42 % de leur production de maïs – soit 114 millions de tonnes –, ce qui représente une fois et demie le volume atteint cinq ans plus tôt.³ En 2010, la part des biocarburants utilisés pour le transport dans l'Union européenne (UE) était de 4,7 %; elle dépassait même 5,7 % en Allemagne et 6,1 % en France.⁴ Dans l'UE, la part des énergies renouvelables pourra atteindre 10 % en 2020 dans le secteur du transport (voir ch. 1.3.2).

Le bioéthanol est le biocarburant le plus important au plan international: en 2011, 86 milliards de litres de bioéthanol ont été produits dans le monde, ce qui est quatre fois supérieur à la production de biodiesel. Près de 87 % de la production se fait aux Etats-Unis (54 milliards de litres) et au Brésil (21 milliards de litres). Si, dans ces deux pays, la majeure partie de cette production est destinée au marché intérieur, environ 5 milliards de litres ont été exportés par le Brésil. Cela fait de lui le principal exportateur mondial de bioéthanol.⁵ En comparaison, la Suisse consomme au total quelque 9 milliards de litres de carburants fossiles.⁶

² Postulat 09.3611 «Réduction des émissions de CO₂ par l'incorporation de biocarburants aux carburants» adopté par le Conseil national le 11 avril 2011.

³ U.S. Department of Agriculture (www.ers.usda.gov/data-products/feed-grains-database; dernière visite: avril 2013).

⁴ Part des biocarburants dans la consommation de carburant pour le transport [tsdcc340], Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=fr&pcode=tsdcc340>; dernière visite: avril 2013).

⁵ Mustafa Balat, Havva Balat (2009): Recent trends in global production and utilization of bio-ethanol fuel. *Journal of Applied Energy* 86. pp 2273–2282.

⁶ Statistique 2012 des huiles minérales selon l'art. 33 de la loi sur l'imposition des huiles minérales.

Les surfaces agricoles dans les pays industrialisés ne suffisent pas à couvrir les besoins en biocarburants: pour faire face à la demande, ces pays ont recours à des matières premières étrangères. La production et le commerce de biocarburants sont devenus un enjeu international. Vu les grandes plantations de palmiers à huile créées sur leurs territoires, l'Indonésie et la Malaisie pourraient jouer un rôle important dans le futur commerce international de l'huile de palme (notamment pour la production de biodiesel), à l'instar du Brésil avec le bioéthanol.

A l'avenir, il faut s'attendre à une demande supplémentaire de biocarburants dans le secteur du transport aérien. Au vu de la croissance continue de ce secteur et de l'augmentation des émissions de CO₂ qui s'ensuivra en dépit des progrès technologiques, ce secteur a grand intérêt au remplacement, dans la mesure du possible, des carburants fossiles par des biocarburants. En particulier dans l'UE, qui a intégré en 2012 le transport aérien dans son système d'échange des quotas d'émission, l'emploi de carburants générant, depuis leur production jusqu'à leur consommation, moins de gaz à effet de serre et donc n'entrant pas dans le bilan CO₂ des entreprises, est très intéressant. L'industrie aéronautique compte pouvoir couvrir d'ici 2040, par des sources biogènes, une part substantielle de sa consommation actuelle de carburant, part qui se monte à environ 219 milliards de litres par an.

1.2.2 Offre et demande en Suisse

Les parts de marché des biocarburants et des biocombustibles sont modestes en Suisse comparativement à d'autres pays. Il leur est difficile de s'imposer sur le marché en raison des prix bas de l'essence par rapport à d'autres pays européens, du débat public sur les effets négatifs de la fabrication de biocarburants ainsi que des conditions relativement sévères associées à l'octroi d'un allègement fiscal. Les acteurs du marché considèrent les biocarburants et les biocombustibles avec un scepticisme croissant. A l'heure actuelle, des biocarburants ne bénéficiant pas d'allègements fiscaux n'ont quasiment aucune chance de se profiler sur le marché dans le secteur du transport.

En Suisse, environ 4,6 millions de litres de bioéthanol ont été mis sur le marché dans plus de 180 stations-service en 2012. Cela correspond à 1,2 % des ventes annuelles d'essence. Depuis que le seul producteur de bioéthanol a fermé ses portes en novembre 2008, la Suisse est totalement tributaire des importations de ce carburant. Le bioéthanol a d'abord été importé par Alcosuisse, le centre de profit de la Régie fédérale des alcools, depuis la Suède et la Norvège. Ces pays fabriquent le bioéthanol à partir de déchets de bois et, ainsi, ne le mettent pas en concurrence avec la chaîne de production agroalimentaire. Depuis le 1^{er} octobre 2010, la Confédération n'offre plus de bioéthanol-carburant. Ce marché a donc été entièrement libéralisé.

En 2012, 12,4 millions de litres de biodiesel ont été vendus en Suisse, soit l'équivalent de 4,1 % des ventes totales d'huile diesel. Environ 7,8 millions de litres de biodiesel ont été fabriqués dans le pays, en majeure partie à partir d'huiles végétales usagées (huiles de friture). Les 4,6 millions de litres restants, exclusivement issus d'huiles végétales usagées, ont été importés.

En 2012 toujours, la Suisse a fabriqué environ 7 millions de kilogrammes de biogaz servant de carburant pour des véhicules. Le biogaz est injecté dans le réseau suisse de gaz naturel ou raffiné pour atteindre la qualité de carburant, et directement fourni

à une station-service de distribution de biogaz. Le biogaz fabriqué à partir de déchets et de résidus de production pour la filière carburant représente 37 % de la totalité du gaz naturel vendu comme carburant en Suisse.

Ces dernières années, de grandes quantités d'huile de palme ont été utilisées dans des centrales à énergie totale équipée et dans des installations de couplage chaleur-force. Au sens de la législation sur l'imposition des huiles minérales, cette huile de palme est considérée comme un carburant pour installations stationnaires parce qu'elle sert à actionner des moteurs. Les carburants destinés à de telles installations profitent de remboursements de l'impôt ou d'allègements fiscaux selon l'emploi, même sans avoir à respecter les critères écologiques et sociaux donnant droit à des allègements fiscaux pour les biocarburants (voir ch. 2.3.2).

Pour l'heure, aucun biocarburant n'est utilisé dans l'aviation civile suisse. En raison de ses propriétés techniques ainsi que de l'absence d'homologation pour la plupart des types d'avions, le bioéthanol ne saurait entrer en ligne de compte comme carburant potentiel pour les avions à moteur à piston. A l'avenir, cette situation ne va quasiment pas changer. En ce qui concerne les biocarburants pour avions à réaction (pétrole pour avions, kérosène), la situation est fondamentalement différente. Depuis 2011, il existe des normes sur l'utilisation, dans le trafic aérien ordinaire, de carburants pour avions contenant jusqu'à 50 % de biocarburants. Sur la consommation globale de carburants pour avions, l'industrie aéronautique prévoit une augmentation croissante de la part des biocarburants: 1 % en 2015, puis 15 % en 2020 et jusqu'à 50 % en 2040. Rapportés à la quantité de carburant consommée en Suisse actuellement, ces chiffres correspondent à une demande annuelle à venir de 875 millions de litres de biocarburant pour avions.

1.3 Promotion de la durabilité des biocarburants

La croissance de la demande mondiale de biocarburants a des conséquences sur l'homme et sur l'environnement. De plus en plus de réserves sont émises sur la durabilité de cette variété de carburants. Des rapports sur les grandes surfaces mises en monocultures où sont cultivées les matières premières végétales nécessaires à la production de biocarburants et susceptibles de mettre en péril la sécurité alimentaire ont paru dans la presse et la littérature scientifique. Ces monocultures sont à l'origine de certaines violations des droits de l'homme: des petits paysans et leurs familles sont notamment expulsés de leurs terres. L'exploitation des sols s'intensifie en raison de la pression générale croissante exercée sur les surfaces agricoles existantes. On défriche des forêts afin de créer des pâturages pour le bétail et des surfaces supplémentaires pour la production d'autres matières premières, ce qui nuit à l'exploitation durable des forêts et à la biodiversité. Plusieurs études ont d'ailleurs démontré que les charges environnementales des biocarburants peuvent différer considérablement et qu'une réduction des émissions de CO₂ va souvent de pair avec des effets environnementaux négatifs dans d'autres domaines, et ce dans une plus forte mesure que pour les carburants fossiles⁷. Par exemple, le fait de brûler des forêts tropicales pour donner place à des terres cultivables ou l'emploi d'engrais ou

⁷ Rainer Zah et al. (2007): Ökobilanz von Energieprodukten. Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen. EMPA. et Mireille Faist Emmenegger et al. (2012): Harmonisation and extension of the bioenergy inventories and assessment. EMPA.

de produits phytosanitaires dans la culture des matières premières végétales ont un impact extrêmement négatif sur l'environnement. En raison de ces problèmes non résolus, l'euphorie initiale engendrée par les biocarburants a cédé la place en Europe à un certain scepticisme partagé par le Conseil fédéral. Dans le rapport en réponse au postulat 09.3611, le Conseil fédéral exprime ses réserves quant à la promotion des biocarburants.⁸ Au vu des risques représentés par ces carburants, il ajoute que leur promotion n'est pas souhaitable et qu'elle ne constitue pas un objectif. En Europe, différentes pistes ont été explorées afin de promouvoir, non pas les biocarburants en général, mais ceux dont la production est conforme aux principes du développement durable.

1.3.1 Approches internationales

Les efforts visant à définir des critères de développement durable pour les biocarburants et à les appliquer efficacement se sont multipliés ces dernières années. Différentes normes traitant des critères de durabilité applicables aux biocarburants sont en cours d'élaboration depuis quelques années. Sur le plan international, aucune norme qui pourrait s'imposer dans un futur proche n'est encore prévue, bien que certaines propositions soient prometteuses et qu'il vaille la peine de suivre l'évolution de la situation.

Les lignes qui suivent décrivent quelques initiatives importantes, à l'élaboration desquelles la Suisse participe. Ces initiatives ont ceci en commun que, jusqu'à présent, aucune d'elles n'a encore réussi à tenir compte de manière satisfaisante des effets indirects de la production de biocarburants. Cette liste n'est pas exhaustive (il existe d'autres normes, p. ex. *Verified Sustainable Ethanol*, *Better Sugarcane Initiative* ou *Nordic Environmental Label* pour le bioéthanol).

Table ronde sur les biocarburants durables (Roundtable on Sustainable Biofuels, RSB)

La RSB est une initiative internationale émanant de producteurs, de scientifiques, d'économistes et d'organisations non gouvernementales, qui a été coordonnée par le Energy Center de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Elle a développé une norme de durabilité ainsi qu'un système de certification pour les biocarburants. Un label atteste que les biocarburants certifiés respectent les exigences de la RSB en ce qui concerne la protection du climat, le développement économique ainsi que la sécurité énergétique et alimentaire, tout en satisfaisant à des critères écologiques et sociaux.

La norme RSB couvre toute la chaîne, de la production des matières premières à l'utilisation des carburants. Douze principes généraux ont été définis, tels que la consultation des acteurs locaux, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la conservation des écosystèmes ou la sécurité alimentaire. Ces principes sont réalisés au travers de critères plus précis, vérifiables au moyen d'indicateurs de conformité.

⁸ Le Conseil fédéral suisse (2012): Incorporation de biocarburants aux carburants fossiles. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat «Réduction des émissions de CO₂ par l'incorporation de biocarburants aux carburants» (09.3611) déposé le 11 juin 2009 par le conseiller national Jacques Bourgeois.

Le label qui atteste du respect de la norme est délivré par un tiers indépendant. Le processus de certification inclut un modèle de gestion du risque permettant de renforcer le contrôle des opérations à risque. Les différents systèmes de traçabilité (flux de marchandises séparés, bilan massique⁹, etc.) ont été définis et sont applicables. De premiers projets ont déjà été certifiés.

Critères de durabilité pour la bioénergie (Sustainability criteria for bioenergy, norme ISO)

Un processus de normalisation placé sous la direction du *Deutsches Institut für Normung* (DIN) et de l'*Associação Brasileira de Normas Técnicas* (ABNT) a été lancé à l'échelon international. Ce processus comprend la standardisation des critères de durabilité lors de la production et de l'utilisation de bioénergies. Le but est de créer une norme internationale de droit privé de l'Organisation internationale de normalisation (norme ISO, *International Organization for Standardization*).

Cette norme doit couvrir les aspects suivants: définitions des termes, climat (gaz à effet de serre), aspects environnementaux (y compris biodiversité), aspects sociaux, aspects économiques, ainsi que vérification et audit. Les effets indirects¹⁰ de la bioénergie ne sont pas pris en compte. Un premier projet de norme date de fin 2012. Du point de vue de la Suisse, le projet ne va pas assez loin, c'est pourquoi il a été rejeté par le comité miroir de l'Association suisse de normalisation (SNV).

Partenariat mondial sur les bioénergies (Global Bioenergy Partnership, GBEP)

Fondé à l'initiative des Etats membres du G8¹¹, le GBEP réunit des représentants aussi bien locaux qu'internationaux des secteurs privé et public. Ses activités reposent sur trois piliers stratégiques: sécurité énergétique et alimentaire, développement durable et changement climatique. Les travaux sont coordonnés par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Il a développé 24 indicateurs de durabilité pour la bioénergie: huit faisant le bilan des aspects environnementaux, huit autres des aspects sociaux et les huit derniers des aspects économiques du développement durable. Ils ont été élaborés pour fournir aux décideurs des outils analytiques utiles lors de l'élaboration de réglementations sur la bioénergie.

⁹ Un système de bilan massique permet de mélanger les livraisons de matières premières ou de biocarburants présentant des propriétés de durabilité différentes. La quantité ajoutée de biocarburants remplissant les critères doit correspondre à la quantité qui peut être extraite du mélange (par analogie à la gestion du courant vert); c'est-à-dire, la somme de toutes les livraisons qui sont extraites du mélange doit avoir les mêmes quantités et propriétés de durabilité que la somme de toutes les livraisons qui ont été ajoutées au mélange.

¹⁰ Les effets indirects englobent en particulier les aspects suivants: mise en péril de la sécurité alimentaire, modifications indirectes de l'utilisation du sol (p. ex. défrichement de forêts en vue de gagner des terres cultivables ou des pâturages supplémentaires) et expulsion des populations locales.

¹¹ Le Groupe des Huit (G8) réunit les grandes nations industrialisées du monde: Allemagne, Etats-Unis, Japon, Royaume-Uni, Canada, France, Italie et Russie. Il se définit lui-même comme un «groupe de discussion» qui débat des questions économiques mondiales sur un mode consensuel.

1.3.2 Approches européennes

L'UE s'est fixé l'objectif ambitieux de couvrir, à l'horizon 2020, 20 % de ses besoins énergétiques au moyen d'énergies renouvelables telles que la biomasse, l'hydraulique, l'éolien et le solaire. La part des énergies renouvelables devra être de 10 % dans le secteur du transport. Pour atteindre ces objectifs ambitieux, l'UE a édicté une directive encourageant la promotion des énergies renouvelables (*Renewable Energy Directive*, RED)¹² qui définit un cadre commun aux pays membres. La RED fixe des objectifs nationaux contraignants concernant la part totale que les énergies renouvelables doivent acquérir tant dans la consommation brute d'énergie finale que dans le secteur du transport. Il incombe aux pays membres d'établir les systèmes d'incitation idoines.

Par ailleurs, cette directive fixe les critères de durabilité des biocarburants et des biocombustibles liquides qui doivent être respectés à des fins de comptabilisation des objectifs. Ainsi, il est interdit de produire des matières premières sur des terres de grande valeur en termes de diversité biologique (forêts primaires et autres surfaces boisées, réserves naturelles, prairies naturelles présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité) ou sur des terres renfermant des quantités importantes de carbone (zones humides, zones forestières continues, tourbières). La directive fixe également les exigences minimales pour le maintien de bonnes conditions agricoles et environnementales¹³ en ce qui concerne les surfaces de production: la réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation de biocarburants doit être d'au moins 35 % (50 % à partir de 2017; 60 % à partir de 2018). Si la directive ne fixe aucun critère concernant la sécurité alimentaire, le maintien des surfaces forestières et les droits fonciers, elle prévoit en revanche que la Commission européenne présente régulièrement un rapport dans lequel ces aspects devront être examinés. La directive ne traite ni de l'exploitation durable des forêts ni des conditions de production socialement acceptables.

Les opérateurs économiques sont tenus de montrer à l'aide d'un système de bilan massique que les critères de durabilité ont été respectés. Par ailleurs, ils veillent à assurer un niveau suffisant de contrôle indépendant des informations qu'ils soumettent, et apportent la preuve que ce contrôle a été effectué.¹⁴

La mise en application de la RED est laissée aux soins de chaque Etat-membre. L'Allemagne est par exemple le premier pays à avoir réglé l'application de la directive de l'UE en promulguant deux ordonnances, l'une sur la durabilité des biocarburants¹⁵ et l'autre sur la durabilité des flux de la biomasse (pour les combustibles

¹² 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 juin 2009, p. 16.

¹³ Voir ce qu'on appelle la «Cross-Compliance», appelée aussi conditionnalité obligatoire, par laquelle les paiements directs octroyés aux agriculteurs sont liés à l'accomplissement de tâches dans les domaines de la protection de l'environnement, de la sécurité alimentaire, de la santé des animaux et des végétaux et de la protection des animaux ainsi que du maintien de la surface agricole utile en bon état (exploitation et biodiversité) (selon Règlement CE n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs).

¹⁴ Voir Directive 2009/28/CE, art. 18, al. 1 et 3.

¹⁵ Bundesgesetzblatt Teil I G 5702, Bonn 5.10.2009 Nr. 65: Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen.

liquides)¹⁶. Ces deux ordonnances concrétisent la reconnaissance des preuves garantissant le respect des critères de durabilité inscrits dans la directive de l'UE. De plus, elles prescrivent le contrôle indépendant au moyen de systèmes de certification. La Suède a choisi jusqu'à présent une autre approche. En 2007, le gouvernement a conclu un accord avec le Brésil, par lequel il s'engage à acquérir le bioéthanol produit dans ce pays à partir de la canne à sucre.

Toutes les approches suivies en Europe (mais aussi dans le monde) adoptent le principe de la promotion. Des limitations d'admission sur le marché ne sont pas envisagées pour le moment.

Le Comité européen de normalisation (CEN) a repris certaines parties de la RED et a élaboré une norme¹⁷ destinée à servir d'instrument d'application de la RED en Europe.

Développements actuels dans l'UE

Dans son analyse d'impact du 17 octobre 2012, la Commission de l'UE arrive à la conclusion que les biocarburants conventionnels entraînent d'une part une augmentation des rejets de gaz carbonique en raison d'effets indirects liés à l'affectation des sols et sont d'autre part trop chers pour être considérés comme une alternative aux carburants fossiles sur le long terme. C'est pourquoi elle entend avoir une politique plus restrictive qu'actuellement.¹⁸

La Commission propose au Parlement et au Conseil d'autoriser que la moitié, tout au plus, de l'objectif des 10 % puisse être atteint par l'utilisation de biocarburants de la première génération. L'autre moitié de l'objectif doit être atteint par le recours à des biocarburants plus avancés, fabriqués à base de matières premières qui ne sont pas destinées à être utilisées comme fourrages ou comme denrées alimentaires, ainsi que par l'utilisation d'autres énergies renouvelables dans le domaine des transports. Le projet prévoit en outre une réduction d'au moins 60 % des émissions de gaz à effet de serre pour les installations entrées en service après le 1^{er} juillet 2014 (auparavant: 1^{er} janvier 2018). Il propose également un quadruple comptage, dans le calcul des objectifs de réduction, pour les carburants fabriqués à partir d'algues, de paille, d'engrais de ferme, de boues d'épurations, etc. et d'autres carburants renouvelables, sous forme de liquides ou de gaz, et un double comptage pour les huiles alimentaires usagées, les graisses animales et la biomasse ligneuse, pour ne citer que ceux-là. La Commission estime par ailleurs que les biocarburants de première génération ne devraient plus être subventionnés à partir de 2020, et que seuls les biocarburants avancés dont les effets indirects sur l'affectation des sols sont moindres devraient alors encore être soutenus. La Commission envisage d'établir des facteurs d'émis-

¹⁶ Bundesgesetzblatt Teil I, Bonn 29.7.2009 Nr. 46: Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von flüssiger Biomasse zur Stromerzeugung.

¹⁷ En particulier en relation avec les art. 17 et 18 de la Directive 2009/28/CE.

¹⁸ Voir Commission Staff Working Document of 17 October 2012 Impact Assessment accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources, SWD(2012) 343 final.

sions intégrant à partir de 2021 les modifications indirectes de l'affectation des sols dans le calcul des émissions de gaz à effet de serre produits par les biocarburants.¹⁹

1.4 Engagement de la Suisse en faveur de la durabilité des biocarburants

1.4.1 Allègement fiscal pour les biocarburants issus d'une production durable

En Suisse, depuis l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales²⁰ au 1^{er} juillet 2008, des biocarburants sont exonérés de l'impôt lorsqu'il peut être prouvé qu'ils remplissent des conditions minimales sur le plan écologique et social. Le fabricant et l'importateur suisses doivent prouver que leurs carburants remplissent les exigences minimales relatives au bilan écologique global positif ainsi qu'aux conditions de production socialement acceptables.²¹

Depuis leur production jusqu'à leur utilisation, les biocarburants doivent émettre au moins 40 % de gaz à effet de serre de moins que l'essence fossile et ne doivent pas nuire à l'environnement de façon notablement plus élevée que l'essence fossile; par ailleurs, la production des matières premières renouvelables dont sont issus les carburants ne doit mettre en danger ni la conservation des forêts tropicales, ni la diversité biologique. En outre, la production des matières premières et celle des carburants doivent au moins respecter les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT). En général, les carburants issus d'huile de palme, de soja ou de céréales ne répondent pas aux exigences écologiques minimales. En revanche, ces dernières 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 biogènes issus de la production ou de la transformation de produits agricoles ou sylvicoles.²² Les exigences définies en Suisse pour l'allègement fiscal des biocarburants sont plus sévères que les conditions réglant la prise en compte des biocarburants dans les taux fixés comme objectifs dans l'UE (voir ch. 1.3.2).

L'OFEV et le SECO vérifient que les critères écologiques et sociaux sont bien respectés. L'AFD, quant à elle, statue sur l'octroi d'un allègement fiscal. Les requêtes qui ont reçu des réponses favorables jusqu'à présent concernaient exclusivement des biocarburants produits à partir de déchets et de résidus de production.

La procédure d'établissement de la preuve que les exigences écologiques minimales sont satisfaites est complexe. La Suisse ne générant qu'un faible volume de demande en comparaison internationale, il n'y avait jusqu'ici pas d'incitation suffisante pour les producteurs à livrer les informations nécessaires pour l'allègement fiscal. A ce jour, à l'exception des demandes concernant les déchets et les résidus de production,

¹⁹ Voir Proposition de Directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, COM(2012) 595 final.

²⁰ Limpmin; RS **641.61**

²¹ Art. 12*b* Limpmin ainsi que art. 19*a* à 19*h* de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin; RS **641.611**) et ordonnance sur l'écobilan des carburants (OEcoBiC; RS **641.611.21**).

²² Art. 19*b* Oimpmin

aucune demande n'est passée par toutes les étapes de la procédure d'allégement fiscal. La Suisse autorise la mise sur le marché de biocarburants ne remplissant pas les exigences écologiques et sociales minimales. Toutefois, ne profitant d'aucun allégement de l'impôt sur les huiles minérales, ces biocarburants ne sont pas compétitifs avec les carburants fossiles vu les prix actuels appliqués dans le secteur du transport (exception: huile de palme dans les installations stationnaires, voir ch. 2.3.2). Cela explique, entre autres, leur faible part de marché, de l'ordre du pour-mille, évoquée au ch. 1.2.2.

1.4.2 Soutien et promotion d'initiatives internationales en matière de développement durable

La Suisse s'engage depuis fort longtemps en faveur de la création de normes internationales (voir ch. 1.3.1). Elle soutient notamment la *Roundtable on Sustainable Biofuels*. Elle s'engage en outre dans le *Global Bioenergy Partnership*, dont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) assure le secrétariat. Par ailleurs, la Suisse participe activement à l'élaboration de normes relatives à la bioénergie durable, notamment au sein du CEN et de l'ISO.

Le 2 juin 2010, le Conseil fédéral a été chargé par un postulat²³ d'examiner comment il peut poursuivre, voire renforcer ses efforts au niveau multilatéral pour développer et faire appliquer aux biocarburants des critères de développement durable et promouvoir les normes correspondantes ainsi que des labels reconnus au plan international. Le Conseil fédéral reconnaît également que les normes internationales de développement durable sont un instrument essentiel pour garantir la production durable de biocarburants. Dans son avis du 26 mai 2010 au postulat, il constate que la Confédération s'engage d'ores et déjà sur le plan international en faveur de l'élaboration de critères de développement durable ainsi que de leur application aux biocarburants, qu'elle continuera d'honorer son engagement et le renforcera dans la mesure de ses possibilités financières actuelles.

1.4.3 Efforts visant à concrétiser le Pacte I de l'ONU

En ratifiant le Pacte I de l'ONU²⁴, la Suisse s'est engagée à assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels garantis par cette convention en mettant en œuvre tous les moyens à sa disposition. Parmi ces droits, on citera le droit à une alimentation suffisante. Cependant, comme toutes les conventions relatives aux droits de l'homme, le Pacte I de l'ONU traite d'abord du rapport entre l'Etat et ses propres citoyens et les personnes résidant sur son territoire. La question de savoir si et dans quelle mesure ce pacte oblige les Etats à contribuer à son application dans d'autres Etats ou à ne pas aller à son encontre est controversée. Comme les objectifs du présent projet de loi visent essentiellement les producteurs et les importateurs privés, le Pacte I de l'ONU n'est pas directement déterminant.

²³ 10.3349 «Carburants biogènes. Application de critères de développement durable au niveau international». Postulat déposé par le Conseil des Etats le 2 juin 2010.

²⁴ Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; RS **0.103.1**.

Cependant, John Ruggie, représentant spécial auprès du Secrétaire général des Nations Unies pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, enjoint aux Etats abritant le siège des entreprises d'empêcher celles-ci de commettre des abus à l'étranger, en mettant en œuvre les moyens de droit dont ils disposent. S'agissant des obligations de protection et de régulation incombant aux Etats, John Ruggie développe des principes généraux de comportement et des principes politiques. Au moment de l'élaboration du projet de loi, ceux-ci étaient encore très peu spécifiques et ne contenaient pas de critères se rapportant explicitement aux thèmes essentiels pour la concrétisation de l'initiative parlementaire.²⁵ Toutefois, il existe des initiatives visant à renforcer une autre dimension analysée par Ruggie – la responsabilité qu'ont les entreprises de respecter les droits de l'homme –, initiatives qui traitent concrètement la question de l'influence des activités des entreprises sur la sécurité alimentaire et sur les droits fonciers. Il faut ici mettre en exergue les travaux de l'*Institute for Human Rights and Business* de Londres, soutenus par la Suisse. Le but de ces travaux est de développer des «best practices» et un «Human Rights Impact Assessment» suprasectoriel. Ceux-ci n'étant pas encore achevés, on est contraint de se borner à supposer qu'ils pourraient devenir la future norme générale de «bonne conduite d'entreprise» dans le domaine des droits de l'homme.

1.5 Obligations de la Suisse

1.5.1 Obligations internationales en matière de commerce

Des allègements fiscaux pour les biocarburants, associés au respect de critères écologiques et sociaux, sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse en matière de commerce, à condition que de telles mesures de promotion ne soient pas appliquées de manière discriminatoire.

Du point de vue de ses obligations internationales, ce serait surtout les dispositions restrictives relatives à l'admission de produits sur le marché suisse qui pourraient poser problème. Si la Suisse souhaitait restreindre l'utilisation de biocarburants et de biocombustibles sur son territoire, elle devrait le faire en accord avec les obligations internationales qu'elle a contractées envers l'OMC, ainsi qu'envers l'UE et d'autres partenaires de libre-échange. Cela exigerait en particulier une application non discriminatoire des restrictions. La Suisse ne saurait justifier une restriction d'accès au marché d'un produit étranger au motif que la législation d'autres pays ne respecte pas ses valeurs ou son droit. Les restrictions devraient cibler les propriétés d'un produit et non les conditions générales régnant dans quelque autre pays.

Même si elle mettait en application une restriction non discriminatoire, cela ne saurait exclure qu'une telle réglementation expose la Suisse à des attaques, tant au sein de l'OMC que dans ses rapports bilatéraux, en particulier à cause de la condition selon laquelle seules doivent être mises en œuvre les mesures qui impliquent le moins d'entraves au commerce. Par conséquent, il faut veiller à ce que de telles restrictions ne soient envisagées que lorsque des allègements fiscaux ne suffisent plus à exclure du marché des biocarburants qui ne satisferaient pas aux exigences

²⁵ John Ruggie: State obligations to provide access to remedy for human rights abuses by third parties, including business: an overview of international and regional provisions, commentary and decisions, UN-Documents A/HRC/11/13/Add.1, 15 mai 2009.

écologiques et sociales minimales. Les pays effectivement ou potentiellement touchés par les restrictions helvétiques visant les biocarburants et les biocombustibles pourraient saisir l'organe de règlement des différends de l'OMC. Selon l'issue de cette procédure, la Suisse pourrait être contrainte d'adapter ou d'annuler sa législation, ou se voir frappée de droits de douane punitifs à cause des restrictions d'accès au marché.

En outre, la Suisse devrait si possible engager des consultations avec l'UE et ses partenaires de libre-échange car elle verrait les charges administratives pour la mise en circulation de biocarburants et de biocombustibles provenant de l'étranger augmenter sensiblement par rapport à leur niveau actuel, ce qui déboucherait sur des négociations aux résultats incertains. Il est très probable que les relations bilatérales avec de nombreux partenaires de libre-échange en souffriraient. Par ailleurs, la marge de manœuvre pour des négociations avec d'autres partenaires potentiels de libre-échange (p. ex. l'Indonésie et la Malaisie) se resserrerait considérablement.

En principe, le projet de loi proposé tient compte de ces aspects. Ce n'est que si les critères d'allègement fiscal élargis ne suffisent plus pour écarter du marché les biocarburants non conformes que le Conseil fédéral peut instaurer l'obligation d'homologuer.

1.5.2 Réduction des entraves techniques au commerce

Eviter les entraves techniques au commerce est la priorité suprême de la loi éponyme.²⁶ Cela transparaît aussi dans les compléments apportés à l'art. 4 LETC (Elaboration des prescriptions techniques en général) à la faveur de la révision de cette loi en 2009, à savoir dans les principes relatifs à l'adoption de prescriptions sur les produits. Ainsi le législateur a-t-il introduit à l'art. 4, al. 6, LETC une disposition précisant que l'homologation d'un produit ne peut être rendue obligatoire que si elle est indispensable à la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants cités à l'art. 4, al. 4. Les destinataires de cette norme juridique sont les législateurs et auteurs d'ordonnances.

L'art. 16a, al. 2, LETC énumère les cas pour lesquels le principe du «Cassis de Dijon» – en vertu duquel les produits qui sont légalement en circulation dans l'UE ou dans l'Espace économique européen (EEE) peuvent aussi circuler librement en Suisse sans contrôles supplémentaires préalables – n'est pas applicable. Il mentionne notamment les produits soumis à homologation (let. a). Comme il existe des procédures d'admission en particulier pour les produits présentant un danger potentiel élevé pour la vie ou la santé de l'homme et des animaux ou pour l'environnement, les produits devant être homologués en vertu du droit suisse sont exclus de l'application du principe du «Cassis de Dijon».

Dans l'esprit de la LETC, les obligations d'homologuer doivent être limitées aux cas dans lesquels elles sont indispensables pour préserver des intérêts publics prépondérants au sens de l'art. 4, al. 4, LETC, et pour lesquels des mesures moins contraignantes (p. ex. des allègements fiscaux au titre de mesures d'encouragement) seraient insuffisantes pour garantir une protection suffisante.

²⁶ LETC; RS 946.51

Une mise en œuvre à la lettre de l’initiative parlementaire de la CEATE-N remettrait rapidement en question la volonté de ne prévoir de nouvelles obligations d’homologuer des produits que sur la base des critères restrictifs de l’art. 4, al. 6, LETC, manifestée dans le cadre de la révision de cette loi. Pour ces raisons, le projet de loi tel qu’il est proposé s’écarte du texte de l’initiative parlementaire pour renoncer dans un premier temps à l’homologation des biocarburants.

1.6 Résultats de la consultation

L’avant-projet de la CEATE-N a été soumis à une procédure de consultation qui s’est déroulée du 25 novembre 2010 au 10 mars 2011. Une nette majorité des participants a approuvé les propositions visant à étendre les critères d’allègement fiscal et à instaurer au besoin des dispositions en matière d’homologation. Les cantons ont exprimé un avis généralement favorable à l’avant-projet, estimant notamment que le processus à deux niveaux (allègement fiscal et homologation) et l’impulsion donnée par l’avant-projet étaient judicieux et opportuns. Plusieurs participants ont par contre émis des critiques sur l’avant-projet de la commission. C’est le cas d’un certain nombre d’organisations écologistes et de défense des droits de l’homme: selon elles, les mesures prévues sont certes d’une urgente nécessité, mais l’avant-projet ne tient pas suffisamment compte des conséquences indirectes de la production de biocarburants; les organisations en question souhaitent que des règles plus contraignantes soient instaurées à cet égard. D’autres participants à la consultation ont en outre critiqué les aspects de l’avant-projet qui concernent la politique commerciale: ils craignent que celui-ci ne crée des entraves supplémentaires au commerce et proposent d’en harmoniser la teneur avec les critères de l’UE. Dans le même ordre d’idées, plusieurs participants ont demandé que les normes internationales soient davantage prises en considération et qu’elles soient intégrées dans la législation.

Lorsqu’elle a remanié le projet, la commission a modifié en particulier le nouvel art. 35d de la loi sur la protection de l’environnement²⁷ relatif à la réglementation d’homologation. Conformément à cette disposition, le Conseil fédéral était tenu de fixer des critères d’homologation dès que des biocarburants ou des biocombustibles seraient mis sur le marché en grandes quantités. La commission a supprimé le caractère contraignant de cet article en le remplaçant par une formule potestative: le Conseil fédéral disposera ainsi d’une plus grande marge de manœuvre pour décider de l’introduction ou non d’une obligation d’homologuer.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Objectifs de l’initiative parlementaire

L’initiative parlementaire vise à dûment prendre en considération et, dans la mesure du possible, à éliminer les effets indirects néfastes de la production de biocarburants et de leurs matières premières. Il s’agit notamment de fixer des critères qui satisfassent aux exigences écologiques minimales en matière de maintien de la surface forestière et d’exploitation durable des forêts. En outre, des exigences sociales minimales doivent empêcher que des petits paysans soient expulsés de leurs terres et

²⁷ LPE; RS 814.01

qu'un approvisionnement alimentaire de base soit mis en péril. En d'autres termes, les surfaces agricoles nécessaires à la production alimentaire ne doivent pas être affectées à la production des biocarburants et de leurs matières premières dans des pays où l'approvisionnement en denrées alimentaires est difficile. L'approvisionnement alimentaire de base doit être assuré pour l'ensemble de la population des régions où sont produites ces matières premières. De plus, la production de biocarburants ne doit pas nécessiter une augmentation significative des importations d'oléagineux et de denrées alimentaires d'autres pays. L'initiative parlementaire demande par ailleurs de réglementer au moyen de critères l'homologation des biocarburants – soit leur mise sur le marché suisse –, et non pas seulement d'accorder un allègement fiscal comme le prévoit le droit actuel. Ainsi, les biocarburants qui ne satisfont pas aux exigences minimales ne pourraient plus être commercialisés sur le marché suisse. Seuls des biocarburants issus de déchets et du biogaz doivent pouvoir être mis sur le marché sans restriction.

2.2 Renonciation à une réglementation d'homologation directement applicable

Dans un premier modèle, la sous-commission a analysé la mise en application de l'initiative parlementaire sous la forme d'un système comportant deux volets: d'une part, des critères d'homologation réglant la mise sur le marché en Suisse et, d'autre part, des critères d'allègement fiscal. Suivant ce modèle, la réglementation en vigueur sur les allègements fiscaux octroyés aux biocarburants aurait été complétée par des critères d'homologation appliqués aux biocarburants et aux biocombustibles. Des critères d'homologation et d'allègement fiscal ont été examinés lors des débats.

Les critères suivants ont été discutés comme possibles critères d'homologation:

- la production des matières premières s'est effectuée à l'extérieur de zones protégées sur le plan national ou international;
- la production des matières premières n'a pas nécessité de déboiser des forêts ni de changer l'affectation de surfaces renfermant des quantités importantes de carbone ou possédant une grande diversité biologique;
- la production des matières premières s'est effectuée sur des surfaces acquises légalement;
- lors de la production des matières premières et de celle des biocarburants et des biocombustibles, la législation sur le travail, tout au moins les conventions fondamentales de l'OIT, ont été respectées;
- le Conseil fédéral peut déclarer contraignantes des normes internationalement reconnues qui garantissent que la production de carburants et de combustibles ne se fait pas au détriment de la production alimentaire.

S'agissant de l'allègement fiscal, les critères suivants ont été envisagés:

- les biocarburants émettent, depuis la production des matières premières jusqu'à leur utilisation, au moins 40 % de gaz à effet de serre de moins que l'essence fossile;

- depuis la production des matières premières jusqu’à leur utilisation, les biocarburants ne nuisent pas à l’environnement de façon notablement plus élevée que l’essence fossile;
- lors de la production des matières premières, les dispositions environnementales applicables dans la région de production ont été respectées;
- lors de la production des matières premières, les bonnes pratiques techniques ont été mises en œuvre.

Dans son texte, l’initiative parlementaire parle d’«agrocarburants». Cependant des signes montrent qu’en Suisse aussi, on utilise de plus en plus de biocombustibles liquides et gazeux. Si des critères d’homologation sont instaurés, il est logique qu’ils s’appliquent aussi aux biocombustibles. Cela permet d’éviter que des biocarburants qui n’obtiendraient pas d’autorisation de mise sur le marché soient utilisés comme biocombustibles.

Ce système à deux volets, comportant à la fois des critères d’homologation et des critères d’allègement fiscal, présente les spécificités suivantes:

- la satisfaction des critères d’homologation est une condition sine qua non pour la mise sur le marché de biocarburants et de biocombustibles;
- la limitation d’accès au marché permet d’empêcher que des produits présentant des propriétés inopportunes soient commercialisés en Suisse;
- l’allègement fiscal constitue une mesure d’encouragement. Cependant, les producteurs ou les importateurs de biocarburants ne peuvent demander un allègement fiscal que s’ils démontrent que leurs produits respectent des critères supplémentaires. Une homologation ne justifie pas automatiquement un allègement fiscal.

La sous-commission a examiné ce modèle. Les considérations suivantes l’ont finalement amenée à s’opposer à une introduction de critères d’homologation directement applicables:

Vu que les biocarburants ne bénéficiant d’aucun allègement fiscal n’ont actuellement quasiment aucune chance de se profiler sur le marché dans le secteur du transport, que les biocarburants disponibles en Suisse sont principalement produits à partir de déchets ou de résidus de production et que leur part de marché est minime comparativement à l’essence fossile, il n’existe actuellement aucune nécessité de réglementer ce marché au moyen de limitations d’admission.

Les limitations d’admission constituent une intervention draconienne dans le marché. Elles soulèvent des problèmes quant au respect des obligations internationales de la Suisse en matière de commerce et devraient pouvoir être dûment justifiées. En effet, il faut démontrer qu’aucune mesure moins restrictive ne peut être mise en œuvre pour atteindre l’objectif poursuivi (voir ch. 1.5.1). Il n’y a actuellement aucun indice donnant à penser que d’autres pays envisagent aussi d’instaurer des réglementations d’admission. Une réglementation d’homologation directement applicable en Suisse pourrait se révéler prématurée, et il n’est pas certain que d’autres Etats suivent cet exemple.

De surcroît, la mise en œuvre d’une limitation d’admission générerait dans la pratique un volume de travail considérable que la situation actuelle du marché peine à justifier. Cela exigerait de vérifier que tout biocarburant et tout biocombustible

respectent les critères considérés. Vu les obstacles à franchir pour y entrer, les importateurs potentiels préféreraient renoncer au marché suisse.

2.3 Modifications des lois sur l'imposition des huiles minérales et sur la protection de l'environnement

La nouvelle réglementation comprend un élargissement de l'éventail des critères d'allègement fiscal et permet au Conseil fédéral d'instituer, si nécessaire, des limitations d'admission.

Sans allègement fiscal, les biocarburants ne sont pour l'heure pas concurrentiels dans le secteur du transport. Dans les conditions actuelles du marché, il suffit donc de compléter les critères d'allègement fiscal par les aspects importants de l'initiative parlementaire qui ne sont pas encore pris en compte dans la réglementation actuelle.

Pour éviter des applications problématiques, tel l'emploi d'huile de palme dans des centrales à énergie totale équipée et des installations de couplage chaleur-force, il est possible d'abroger le remboursement de l'impôt ou l'allègement fiscal selon l'emploi octroyé actuellement aux biocarburants destinés à être utilisés dans des installations stationnaires. Toutefois, ceux-ci pourront désormais bénéficier d'un allègement fiscal s'ils remplissent les critères écologiques et sociaux. Moins restrictives qu'une réglementation d'homologation, ces mesures permettent d'atteindre dans une large mesure l'objectif de l'initiative parlementaire compte tenu de la situation actuelle du marché.

Le Conseil fédéral est toutefois habilité à édicter des dispositions en matière d'admission sur le marché si le besoin s'en fait sentir. Si l'évolution des prix est telle que les biocarburants deviennent concurrentiels même sans allègement fiscal et que des quantités considérables de biocarburants et de biocombustibles ne remplissant pas les critères donnant droit à un allègement fiscal sont mises sur le marché, alors le Conseil fédéral a la possibilité d'agir.

Le complément des critères donnant droit à un allègement fiscal et l'abrogation des remboursements de l'impôt ou les allègements fiscaux selon l'emploi touchent la Limpmin. En revanche, cette loi étant une loi fiscale, elle ne permet pas de régler l'admission sur le marché. En effet, en tant que telle, elle ne peut régler que l'imposition des biocarburants, et pas leur homologation. De plus, son champ d'application couvre bien les biocarburants, mais pas les biocombustibles.

Du point de vue juridique, une réglementation d'homologation directement applicable devrait se faire par le truchement d'un acte législatif spécifique. Toutefois, comme il s'agit en l'occurrence d'une délégation de compétence au Conseil fédéral et que celle-ci n'est effective qu'en cas de nécessité, la disposition est inscrite dans la LPE. En effet, les critères pris en compte dans le cadre de cette disposition tiennent essentiellement compte d'aspects écologiques.

Cette réglementation permet en principe de s'en tenir au système des deux volets. Si des critères d'homologation étaient instaurés, ils pourraient être formulés de manière moins stricte que les critères d'allègement fiscal.

2.3.1

Elargissement de l'éventail des critères d'allègement fiscal

La présente modification de loi complète par de nouveaux critères la réglementation en vigueur pour les allègements fiscaux de biocarburants. Les critères actuels doivent être largement repris de l'Oimpmi.

Critères à caractère contraignant

Voici en résumé les critères à respecter pour bénéficier d'un allègement fiscal:

- réduction sensible des émissions de gaz à effet de serre par rapport à l'essence, et cela de la production à la consommation;
- pas d'atteintes à l'environnement sensiblement plus élevées que pour l'essence;
- pas de changement d'affectation de surfaces renfermant des quantités importantes de carbone ou possédant une grande diversité biologique;
- production des matières premières effectuée sur des surfaces acquises légalement;
- respect de conditions de production socialement acceptables.

La nouvelle réglementation conserve largement les exigences actuelles. Celles qui touchent au maintien de la biodiversité sont légèrement modifiées. Jusqu'à présent, les requérants devaient prouver, notamment, que la production des matières premières respectait la législation locale sur la protection de l'environnement, et qu'elle s'effectuait conformément aux bonnes pratiques techniques. Le facteur déterminant dans le maintien de la biodiversité est cependant la préservation des surfaces présentant une grande diversité biologique. Le respect de la législation sur la protection de l'environnement et l'application des bonnes pratiques techniques sur les surfaces agricoles jouent ici un rôle secondaire. Afin de simplifier la procédure de requête, le présent projet de révision renonce donc à la prise en considération de la législation locale en matière de protection de l'environnement et de bonnes pratiques techniques.

La nouvelle réglementation destinée à évaluer la mise en danger de la biodiversité se limite à la préservation des surfaces renfermant des quantités importantes de carbone (p. ex. forêts, tourbières, etc.) ou possédant une grande diversité biologique (p. ex. zones protégées, zones humides, prairies présentant une grande valeur en termes de biodiversité, etc.). Cela facilite la procédure aussi bien pour les requérants que pour les autorités, et a, sur la protection de la biodiversité, un effet similaire à la réglementation actuelle. De plus, cela exclut d'accorder un allègement fiscal à des carburants dont la production des matières premières aura nécessité de changer l'affectation de telles surfaces.

S'agissant des critères sociaux, il faudra continuer à respecter la législation locale sur le travail, tout au moins les conventions fondamentales de l'OIT. A cela s'ajoute le critère en vertu duquel les surfaces de production doivent avoir été acquises légalement, ce qui exclut l'expulsion de la population locale et toute expropriation sans indemnité.

Dorénavant, on ne part plus du principe que seuls les déchets et les résidus de production biogènes respectent certaines exigences²⁸; en effet, c'est également le cas pour les produits agricoles indigènes des unités de production qui visent des objectifs d'intérêt général, notamment dans le cadre d'interprofessions agricoles, de projets régionaux ou d'installations-pilotes.

Sécurité alimentaire

Un des objectifs prioritaire de l'initiative parlementaire est que la production de biocarburants ne mette pas en danger la sécurité alimentaire. Il est cependant difficile de formuler un critère pour celle-ci. En effet, il n'est pas facile de déterminer quels facteurs entraînent un accroissement de la production de carburants ou de denrées alimentaires – ni l'ampleur de celui-ci – et quelles retombées cela peut avoir sur la surface agricole et sur la sécurité alimentaire car, pour chaque cas pris isolément, il n'y a pas de lien entre la sécurité alimentaire et la production de certaines matières premières ou de certains carburants à un endroit donné. En outre, il incombe à l'Etat de garantir la sécurité alimentaire. Une réglementation qui s'adresserait en premier lieu à des entreprises privées ne peut obliger celles-ci à endosser cette mission dévolue à l'Etat.

La production de biocarburants peut avoir une incidence positive (p. ex. production mixte, à savoir de matières premières pour carburants et de denrées alimentaires, création de revenus) ou négative sur la sécurité alimentaire (concurrence entre surfaces). Reproduire la complexité de cet aspect dans une loi serait un objectif ambitieux et compliqué du fait que les critères concrets manquent et que leur formulation est potentiellement discriminatoire: les pays souffrant d'insécurité alimentaire seraient toujours soumis à des conditions moins favorables que d'autres pays.

Pour ces raisons, la modification de la Limpmin se limite, en ce qui concerne la sécurité alimentaire, à déléguer au Conseil fédéral la compétence de conditionner l'allègement fiscal aussi à la garantie selon laquelle la production des biocarburants ne puisse se faire au détriment de la sécurité alimentaire. A cet effet, le Conseil fédéral doit prendre en considération les normes internationales.

Une norme de cette nature qui soit reconnue sur le plan international fait actuellement défaut. Il existe toutefois des normes qui traitent la question de la sécurité alimentaire. La norme RSB envisage, par exemple, de prescrire la rédaction d'un rapport sur la sécurité alimentaire. Cela impose aux requérants d'évaluer la sécurité alimentaire sur le site de production des matières premières ainsi que le risque que la production fait peser sur celle-ci au niveau local, puis d'établir un rapport à ce sujet. S'il se révèle que la production a un impact négatif sur la sécurité alimentaire locale, des mesures doivent être mises en œuvre pour les atténuer. Les premières expériences d'application de la norme RSB sont en cours.

Mettre en œuvre une telle réglementation dans le cadre de l'initiative parlementaire sans s'appuyer sur des normes internationales serait difficilement compatible avec les obligations de la Suisse en matière de commerce (voir ch. 1.5.1).

²⁸ La réglementation en vigueur jusqu'ici partait du principe que les déchets et les résidus de production remplissaient les exigences écologiques minimales. La réglementation envisagée dans le projet de loi part du principe que les exigences écologiques et l'exigence de l'acquisition légale des surfaces de production sont remplies.

Il n'est donc pas possible de prendre entièrement en considération les exigences de l'initiative parlementaire. Tant le représentant spécial auprès du Secrétaire général des Nations Unies pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, John Ruggie, que le rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter²⁹, recommandent de se fonder sur des normes internationales pour améliorer la sécurité alimentaire (voir ch. 1.4.3).

En guise d'alternative au fondement sur des normes internationales, a été examinée, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, la question de savoir si le fait d'exclure des matières premières utilisées directement comme denrées alimentaires (p. ex. maïs, céréales) permettrait d'atteindre l'objectif visé. En l'état actuel des connaissances, seuls les carburants de deuxième génération (c'est-à-dire tirés de plantes énergétiques ou de parties de plantes qui ne servent pas à l'alimentation) ou fabriqués à partir de déchets et de résidus de production ne sont pas en concurrence directe avec des denrées alimentaires. Exclure certaines matières premières ne garantirait donc pas la sécurité alimentaire puisque cela ne résoudrait pas le problème de la concurrence entre les surfaces de production (à savoir la concurrence indirecte).

Des critères excluant la production dans certains pays seraient également problématiques. La Suisse ne peut en effet pas prescrire à un Etat tiers la manière dont il doit utiliser sa surface agricole utile. Elle ne peut pas non plus mettre en place des entraves au commerce contre un pays du simple fait qu'il est pauvre et n'assure pas l'approvisionnement en produits alimentaires de base de sa population. La complexité du thème exige une politique nationale globale et ne peut pas reposer sur des mesures commerciales ponctuelles. Les critères liés à des pays auxquels le texte de l'initiative fait allusion sont discriminatoires et en contradiction avec les engagements commerciaux de la Suisse.³⁰

2.3.2 Biocarburants dans des installations stationnaires

Les marchandises soumises à la législation sur l'imposition des huiles minérales peuvent être frappées de taux d'imposition variables suivant leur utilisation. D'une part, le tarif de l'impôt figurant à l'annexe 1 Limpmin fait la distinction entre les marchandises utilisées comme carburant et celles qui ont d'autres usages. D'autre part, des allègements fiscaux selon l'emploi peuvent être octroyés en vertu des art. 17 et 18 Limpmin. Ces articles précisent notamment que des remboursements de l'impôt ou des allègements fiscaux selon l'emploi sont accordés à des entreprises de transport concessionnaires (ETC), à l'agriculture, à la sylviculture, à l'extraction de pierre de taille naturelle ou à la pêche professionnelle ainsi que dans le cas de carburants utilisés dans des installations stationnaires. Les dispositions *ad hoc* ont été réglées dans l'ordonnance du Département fédéral des finances sur les allègements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales³¹. Puisque les biocarburants sont eux aussi soumis à la législation sur l'imposition des huiles minérales, ils peuvent, outre la possibilité d'un allègement fiscal, profiter d'un

²⁹ Olivier de Schutter: Report of the Special Rapporteur on the right to food, Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security, UN-Documents A/HRC/9/23, 8 septembre 2008.

³⁰ Cf. également le ch. 1.5.1 et les art. I, II, III et XI GATT

³¹ RS 641.612

remboursement de l'impôt ou d'un allègement fiscal selon l'emploi lorsqu'ils sont employés pour certains usages.

Comme on l'a déjà vu au ch. 1.2.2, la quantité d'huile de palme à avoir bénéficié d'allègements fiscaux selon l'emploi en tant que carburant utilisé dans des centrales à énergie totale équipée et des installations de couplage chaleur-force a augmenté ces dernières années. Pour que les exigences écologiques et sociales minimales donnant droit à un allègement fiscal ne puissent être contournées par des remboursements d'impôt ou par des allègements fiscaux selon l'emploi, il ne faut plus octroyer ces derniers aux biocarburants utilisés dans des installations stationnaires. Cela nécessite d'adapter la législation en vigueur sur l'imposition des huiles minérales.

L'abrogation du remboursement de l'impôt ou des allègements fiscaux selon l'emploi pour les biocarburants utilisés dans des installations stationnaires peut alors être justifiée par la possibilité d'obtenir désormais un allègement fiscal si ces carburants respectent des exigences écologiques et sociales minimales.

Inscrite à l'échelon législatif, une réglementation d'exclusion des remboursements de l'impôt ou des allègements fiscaux selon l'emploi pour les biocarburants utilisés dans des installations stationnaires constitue un signal fort. De plus, elle renforce la volonté du Parlement de soumettre les biocarburants au respect d'exigences écologiques et sociales minimales pour avoir droit à des allègements fiscaux. L'emploi de carburants ne respectant pas les exigences écologiques et sociales minimales n'a pas été constaté dans d'autres domaines (p. ex. entreprises de transport concessionnaires, agriculture, sylviculture, extraction de pierre de taille naturelle ou pêche professionnelle). Il n'y a donc pas lieu d'y instaurer une réglementation d'exclusion.

2.3.3 Déléation de la réglementation d'homologation au Conseil fédéral

Eu égard aux motifs exposés au ch. 2.2, le présent projet renonce à une réglementation d'homologation directement applicable, mais permet au Conseil fédéral de fixer des critères d'homologation et de les faire appliquer par voie d'ordonnance dès que des biocarburants et des biocombustibles ne respectant pas certaines exigences écologiques et sociales sont mis en circulation en grandes quantités. Cela permet, a priori, un système à deux volets (voir ch. 2.2). Si des critères d'homologation étaient introduits, ils pourraient être moins sévères que les critères d'allègement fiscal. L'obligation d'homologuer garantirait que les carburants et combustibles admis sur le marché suisse remplissent obligatoirement des critères de durabilité bien définis. Les carburants remplissant des exigences supplémentaires (p. ex. qualité écologique supérieure à la moyenne) pourraient en outre bénéficier d'un allègement fiscal.

3 Explications des modifications de la loi sur l'imposition des huiles minérales et de la loi sur la protection de l'environnement

3.1 Modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales

Art. 2, al. 3, let. d

Le terme «carburant issu de matières premières renouvelables» est remplacé par «biocarburant». La définition reste la même.

Dans le cadre de la modification du 23 mars 2007 de la Limpin, le carburant fabriqué à partir de la biomasse ou d'autres agents énergétiques renouvelables a été désigné «carburant issu de matières premières renouvelables». La pratique a toutefois montré que l'emploi d'un terme aussi long n'était pas adéquat, bien que la définition soit formulée correctement.

Par carburants fabriqués à partir «d'autres agents énergétiques renouvelables» on entend par exemple le biohydrogène. Ce dernier s'obtient notamment à partir d'eau et d'énergie solaire. Cette définition permet de prendre en compte les nouveaux types de carburants.

Si l'on considère également les combustibles fabriqués à partir de la biomasse ou d'autres agents énergétiques renouvelables, les termes «biocarburant» et «biocombustible» se sont révélés fort pratiques. Cette nouvelle appellation vise à faciliter l'utilisation de ces termes.

Le Conseil fédéral définira les biocarburants dans l'ordonnance. Ces carburants sont déjà énumérés à l'art 19a, al. 2, Oimpin.

Une *minorité* demande que le Conseil fédéral définisse les biocarburants en se référant à des méthodes d'évaluation ou à des certifications reconnues sur le plan international qui ne pénalisent pas la production indigène.

Art. 12b Allègement fiscal pour les biocarburants

Al. 1

Pour bénéficier d'un allègement fiscal, une demande prouvant que les biocarburants remplissent les critères au sens de l'al. 1 doit être déposée. Ces critères étant cumulatifs, chacun d'entre eux peut devenir un critère d'exclusion.

Let. a: Moins de gaz à effet de serre

La réglementation actuelle prévoit que, tout au long de leur cycle de vie, les biocarburants émettent 40 % de gaz à effet de serre de moins que l'essence fossile. Cette réduction minimale devra être maintenue et fixée dans l'ordonnance d'application. La formulation proposée permet aussi de définir ce critère de façon dynamique dans l'ordonnance. Le principe d'une augmentation dynamique de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (p. ex. à 60 %) a la même teneur que la directive RED.³²

³² L'art. 17, par. 2, al. 2, de la directive 2009/28/CE prévoit une réduction d'au moins 35 %. A partir du 1^{er} janvier 2017, elle sera d'au moins 50 %. Pour les installations dans lesquelles la production aura démarré à partir du 1^{er} janvier 2017, la réduction des émissions de gaz à effet de serre devra être d'au moins 60 % à partir du 1^{er} janvier 2018.

Let. b: Pas de nuisances environnementales notablement plus élevées

Ce critère est repris de l'Oimpmin en vigueur. La réglementation actuelle permet une charge environnementale due aux biocarburants jusqu'à 25 % supérieure à celle de l'essence fossile. Un éventuel renforcement de ce critère a été examiné: prescrire par exemple une charge environnementale qui soit alors inférieure de 20 %. Or pratiquement aucun carburant ne pourrait alors bénéficier d'un allègement fiscal; une estimation grossière a montré que seul le bioéthanol fabriqué à partir de betteraves sucrières pourrait remplir ce critère.

Let. c: Pas de changement d'affectation des surfaces présentant un important stock de carbone ou possédant une grande diversité biologique

La formulation de ce critère s'appuie fortement sur celle de la directive RED. Par «surfaces présentant un important stock de carbone ou possédant une grande diversité biologique», on entend, par analogie aux définitions du droit européen, notamment les forêts, les tourbières ainsi que d'autres zones humides ou prairies présentant une grande valeur en termes de biodiversité.³³ Ce critère comprend donc aussi une interdiction de défricher les forêts et d'assécher les zones humides. Par ailleurs, la culture est interdite à l'intérieur de zones protégées nationales et internationales. L'ordonnance devra exclure explicitement ces surfaces et, par analogie à la réglementation en vigueur, fixer une date butoir pour les changements d'affectation. Cette date définit le moment jusqu'auquel un changement d'affectation n'entraîne pas la perte de l'allègement fiscal. L'utilisation passée d'une surface n'est donc suivie que jusqu'à un moment donné. Il n'est pas tenu compte de l'utilisation de cette surface ni de son statut (surface présentant un important stock de carbone ou possédant une grande diversité biologique) avant la date butoir.

La Suisse n'a pas la compétence d'influer sur la conservation des surfaces forestières ou sur la gestion durable des forêts d'un Etat souverain. Un tel critère ne peut donc être admis. La let. c permet toutefois d'éviter les défrichements.

Let. d: Acquisition légale des surfaces de production

Ce critère régleme la preuve de l'acquisition légale. L'ordonnance d'application doit préciser qu'il est basé sur la législation nationale. L'expulsion d'une population établie et l'expropriation sans indemnités sont toujours illégales.

Let. e: Conditions de production socialement acceptables

Ce critère est repris de la Limpmin en vigueur. L'ordonnance d'application doit préciser que la production est tenue de respecter le droit du travail applicable au lieu de culture ou de production ou, tout au moins, les conventions fondamentales de l'OIT.

Une *minorité (I)* demande que la formulation des let. a et b tienne aussi compte – en plus des biocarburants – de la combinaison de biocarburants indigènes au sein de filières de substitution des carburants fossiles.

Une *minorité (II)* demande la formulation d'une exigence supplémentaire concernant la supplantation de la production de matières premières destinées à l'alimentation.

³³ Voir art. 17 de la Directive 2009/28/CE.

Al. 2

Les biocarburants qui sont obtenus à partir de déchets ou de résidus de production suivent une procédure simplifiée, au cours de laquelle il doit être déterminé s'il s'agit effectivement d'un déchet ou d'un résidu de production au sens de la loi. La production doit respecter le droit du travail national ou au moins les conventions fondamentales de l'OIT. Pour bénéficier d'un allègement fiscal, les biocarburants doivent en outre être fabriqués selon l'état le plus récent de la technique. Tout cela correspond à la réglementation en vigueur.

La définition des notions de «déchets» et de «résidus de production» s'appuie sur la terminologie utilisée dans la pratique des allègements fiscaux. Elle a été élaborée par l'AFD et l'OFEV et reste valable. Elle peut, au besoin, être inscrite dans l'ordonnance d'application.

Par ailleurs, les exigences de l'al. 1, let. a à d, sont réputées remplies pour les produits agricoles indigènes des unités de production qui visent des objectifs d'intérêt général, notamment dans le cadre d'interprofessions agricoles, de projets régionaux ou d'installations-pilotes.

Les installations pilotes au sens de cet alinéa ne sont pas les installations pilotes ou de démonstration figurant à l'art. 17, al. 2, let. d, Limpmin et à l'art. 35 Oimpm. Les biocarburants bénéficiant d'une exonération fiscale dans le cadre de l'art. 12b Limpmin ne peuvent pas être fabriqués dans des installations pilotes ou de démonstration au sens de l'art. 17, al. 2, let. d, Limpmin et de l'art. 35 Oimpm avec exonération fiscale. Ainsi, seuls de nouveaux types de carburants peuvent être fabriqués dans de telles installations pilotes ou de démonstration.

Une *minorité (III)* demande que les exigences de l'al. 1, let. a à d, ne soient réputées remplies que pour les carburants fabriqués conformément aux techniques les plus récentes qui sont obtenus à partir de déchets ou de résidus de production biogènes.

Al. 3

Comme mentionné au ch. 2.3.1, il est difficile d'appliquer un critère relatif à la sécurité alimentaire. L'al. 3 se limite à déléguer la compétence au Conseil fédéral. Il y a actuellement plusieurs initiatives en cours qui visent à formuler des normes permettant de tenir compte de la sécurité alimentaire. Si de telles normes s'avèrent utiles et peuvent être imposées au plan international, la présente disposition permettra alors au Conseil fédéral de formuler un critère de sécurité alimentaire basé sur ces normes et d'en faire une condition supplémentaire pour l'allègement fiscal.

Une *minorité (IV)* propose de biffer cet alinéa. Elle estime qu'il n'y a pas lieu d'attribuer dès à présent au Conseil fédéral la compétence d'introduire, le cas échéant, une condition supplémentaire visant à garantir la sécurité alimentaire, dans la mesure où aucune décision n'a encore été prise quant à la nature d'une éventuelle norme. Au besoin, les modifications législatives nécessaires pourraient être apportées rapidement en toute connaissance de cause.

Al. 4

Le Conseil fédéral fixe l'ampleur de l'allègement fiscal. Le critère de la compétitivité permet de garantir que les coûts de production plus élevés des biocarburants par rapport aux carburants fossiles ne bénéficient pas d'une surcompensation en raison de l'allègement fiscal. La compétitivité est examinée chaque année sur la base de la différence de prix entre les carburants fossiles et les biocarburants. Plus ces derniers

ont un prix compétitif même sans allègement fiscal, par exemple parce qu'ils peuvent être produits à des coûts avantageux ou parce que les prix des carburants fossiles continuent à augmenter, plus l'allègement fiscal doit être faible. Dans l'état actuel des prix, tous les biocarburants resteront exonérés d'impôts.

Le droit en vigueur oblige le Conseil fédéral à tenir compte de deux autres critères pour déterminer l'ampleur de l'allègement fiscal, soit les «matières premières indigènes renouvelables» et la «contribution de ces carburants à la protection de l'environnement et aux objectifs de la politique énergétique». Le premier critère n'a pas été retenu car la compétitivité en tient déjà compte. En outre, l'utilisation de matières premières indigènes ne peut être privilégiée par le Conseil fédéral, car une telle mesure serait contraire au principe de non-discrimination de l'OMC. Le second critère n'est pas retenu non plus dans le présent projet, car la contribution à ces objectifs peut fortement varier d'un biocarburant à l'autre et un allègement fiscal différencié ciblé sur cette contribution serait difficilement applicable.

Art. 12c Preuve et traçabilité

Al. 1

Si la traçabilité n'est pas garantie, il n'est pas possible de vérifier les conditions d'allègement fiscal au sens de l'art. 12b. Chaque requérant doit de ce fait fournir la preuve que ces conditions sont remplies.

Al. 2

Cette disposition est reprise dans la Limpin sur le modèle de l'ordonnance sur l'écobilan des carburants. Les requérants doivent fournir certaines indications sur les biocarburants et le respect des conditions écologiques et sociales. Ces indications doivent être compréhensibles et traçables. Elles doivent en outre être attestées par des documents appropriés (p. ex. cartes des surfaces cultivées ou certificats attestant le respect de normes lors de la production des matières premières et de la fabrication des carburants). D'autres documents ne sont pas absolument nécessaires à chaque fois, mais ils peuvent être demandés par l'autorité de contrôle en cas d'irrégularités ou de soupçons.

Lorsque des indications requises manquent ou ne sont pas compréhensibles et traçables, il est demandé au requérant de fournir les indications manquantes. La demande est refusée si les indications ne sont pas présentées en bonne et due forme. En effet, dans ce cas, la preuve du respect des critères n'a pas été fournie.

Si un carburant est composé de plusieurs matières premières, les indications doivent être fournies pour chacune d'elles.

Al. 3

L'al. 3 s'appuie sur les dispositions de l'ordonnance sur l'écobilan des carburants. Par conséquent, l'AFD peut exiger que les indications sur les biocarburants fournies en vue d'obtenir un allègement fiscal ainsi que le respect des conditions mentionnées à l'art. 12b soient examinés par des tiers indépendants agréés. L'AFD ne mandate pas directement une entreprise d'audit. Au contraire, elle contacte au besoin le requérant et lui demande de faire lui-même examiner les indications par une entreprise d'audit agréée. Si le requérant ne répond pas à cette demande, il perd le droit à l'allègement fiscal. Cette disposition permet d'éviter toute objection légale au contrôle étatique d'entreprises étrangères. Les frais d'audit sont financés par la

Confédération via les recettes tirées de l'imposition plus élevée de l'essence prévue à l'art. 12e P-Limpmin.

Al. 4

Les indications et documents exacts seront précisés dans l'ordonnance d'application. Les documents peuvent consister en certificats, attestations officielles ou autres documents probants. L'ordonnance précisera également que la preuve sera simplifiée notamment lorsque certains critères sont considérés comme entièrement ou partiellement respectés et attestés sur la base de normes internationalement reconnues, ou si une déclaration spontanée est considérée comme suffisante et utile. Les normes internationales reconnues sont en particulier les normes ISO, celles de l'ONU ou celles d'autres organismes internationaux. La reconnaissance des normes internationales doit être réglée dans l'ordonnance d'application.

Actuellement, des normes de durabilité relatives au respect et à l'examen des aspects écologiques et sociaux des agents énergétiques renouvelables font l'objet de discussions poussées à l'échelon des autorités de l'UE et dans quelques pays européens, ainsi qu'au sein d'organisations nationales et internationales et de forums de discussion, afin de préciser ces normes et de les harmoniser. Les autorités fédérales examineront en temps utile l'opportunité de reconnaître des normes harmonisées dans l'établissement de la preuve et de la traçabilité.

Art. 12d Procédure

L'AFD examine la demande d'allègement fiscal. Pour ce faire, elle consulte comme jusqu'à présent l'OFEV et le SECO et, dorénavant, aussi l'OFAG, puis décide de l'allègement fiscal sur la base de leur appréciation.

Les détails de la procédure d'examen et d'homologation seront réglés dans l'ordonnance d'application.

Art. 12e Neutralité des recettes

Cet article n'a pas subi de modifications matérielles. Sont compensées les pertes dues à l'allègement fiscal accordé aux biocarburants, à l'exception de ceux qui sont utilisés dans des installations stationnaires. L'article a été retravaillé au plan rédactionnel et déplacé.

Art. 18, al. 3^{bis}

Cette disposition empêchera les biocarburants utilisés dans des installations stationnaires de bénéficier de remboursements de l'impôt ou d'allègements fiscaux. Ces biocarburants ne pourront plus être mis à la consommation qu'au tarif normal ou avec un allègement fiscal, à condition que les critères écologiques et sociaux minimaux soient remplis. Les carburants fossiles pourront continuer de bénéficier de remboursements de l'impôt ou d'allègements fiscaux.

Les biocarburants visés à l'art. 17, al. 1 à 3 (accords internationaux portant sur les relations diplomatiques et consulaires, trafic aérien, entreprises concessionnaires de transport, p. ex.) et à l'art. 18, al. 2, Limpmin (agriculture et sylviculture, p. ex.), pourront continuer de bénéficier de remboursements de l'impôt ou d'allègements fiscaux. Un remboursement n'est accordé que dans la mesure où les carburants utilisés sont imposés.

La suppression des remboursements de l'impôt et des allègements fiscaux pour les biocarburants utilisés dans des installations stationnaires permet d'éviter de façon ciblée l'utilisation de biocarburants problématiques, sans que les remboursements de l'impôt et les allègements fiscaux dans d'autres domaines en soient touchés.

Art. 20a Mélanges de carburants

Lors de la déclaration fiscale de mélanges de carburants, les composants suivants contenus dans ces mélanges doivent dorénavant être déclarés séparément:

- composants issus de la biomasse remplissant les critères;
- composants issus de la biomasse ne remplissant pas les critères ou dont la qualité n'est pas connue;
- autres composants (p. ex. les composants fossiles).

La quantité de biocarburants contenue dans un mélange qui sont mis à la consommation sans allègement fiscal doit être connue pour pouvoir évaluer si l'obligation d'homologation au sens de l'art. 35d LPE devrait être introduite.

Les mélanges de petites quantités de carburants, qui peuvent se produire lors de leur manipulation – par exemple les mélanges avec des quantités restées dans les conduites ou dans la robinetterie –, sont tolérés, conformément à l'al. 2. Le seuil de tolérance s'oriente sur l'art. 92 Oimpm (0,5 % du volume du mélange). En l'espèce, l'obligation de déclarer séparément les biocarburants et les autres carburants prévue à l'al. 1 ne s'applique pas.

3.2 Modification de la loi sur la protection de l'environnement

Art. 7, al. 8

Cet alinéa définit les biocarburants et les biocombustibles. Il s'appuie sur l'art. 2, al. 3, let. d, P-Limpm.

Par rapport à la définition contenue dans la Limpmil est précisé que la définition n'englobe que les biocarburants et les biocombustibles liquides ou gazeux, ce qui comprend aussi le biogaz. Les combustibles solides, tels que le bois ou les pellets ne peuvent donc pas être soumis à la réglementation sur l'homologation.

Selon le point de vue actuel, tous les biocarburants au sens de l'art. 2, al. 3, let. d, P-Limpm ainsi que tous les combustibles liquides ou gazeux issus de la biomasse – à l'exception de l'éthanol utilisé comme combustible (voir art. 35d, al. 2, P-Limpm) – pourraient être soumis à homologation.

Art. 35d

Al. 1

L'al. 1 fixe à partir de quand le Conseil fédéral peut introduire une obligation d'homologuer les biocarburants et les biocombustibles. Cette formulation potestative donne une plus grande marge de manœuvre pour décider de l'introduction ou non d'une obligation d'homologuer, notamment en tenant compte des obligations inter-

nationales de la Suisse en matière de commerce (voir ch. 1.5.1). Cette disposition fait référence aux quantités de biocarburants et de biocombustibles mis sur le marché qui ne remplissent pas les critères de l'art. 12b, al. 1, voire de l'al. 3, Limpin. Les critères de la Limpin concernent aussi les biocombustibles. Il est également précisé que cette disposition comprend aussi les mélanges. Ainsi, les mélanges contenant des biocarburants ou des biocombustibles, ou d'autres carburants ou combustibles, ne peuvent être homologués que si toutes les parts biogènes du mélange remplissent les conditions fixées.

Les quantités de biocarburants et de biocombustibles mis sur le marché qui induisent que le Conseil fédéral peut introduire l'obligation d'homologuer ne peuvent être fixées en l'état. En effet, l'application de l'homologation dépend aussi de l'ampleur de la violation des critères écologiques et sociaux. Il doit en outre être tenu compte des prescriptions du droit commercial international.

Le Conseil fédéral définit les biocarburants et les biocombustibles soumis à homologation. Il peut prévoir une obligation d'homologuer pour tous les biocarburants et biocombustibles ou uniquement pour une partie d'entre eux (comme le biodiesel). Il peut exclure de l'homologation les carburants pour avions si, pour des raisons de compétitivité, cela s'avère nécessaire. S'agissant des biocarburants pour avions, il faut s'assurer au niveau international qu'ils remplissent des exigences écologiques et sociales minimales, en plus de la réduction des gaz à effet de serre.

La surveillance du marché des biocarburants s'appuie sur les données relatives à l'impôt sur les huiles minérales de l'AFD. On peut supposer que les requérants ne renonceraient pas à un allègement fiscal pour les biocarburants mis sur le marché en grandes quantités si les critères de durabilité sont remplis. En effet, d'une part, ces biocarburants ne seraient que très peu compétitifs et, d'autre part, l'importateur ou le fabricant subiraient un important manque à gagner. Pour la surveillance du marché, ce sont les quantités de biocarburants mis à la consommation sans allègement fiscal qui servent de valeur indicative. Des clarifications supplémentaires concernant le respect des conditions écologiques et sociales doivent toutefois être faites pour pouvoir introduire une obligation d'homologuer.

La surveillance du marché des biocombustibles incombe à l'OFEV, conformément à l'art. 46, al. 1, LPE.

Une *minorité* propose l'adoption d'une formulation impérative à l'al. 1.

Al. 2

Le bioéthanol utilisé comme combustible est exclu pour les raisons suivantes. L'éthanol a de multiples usages. La même qualité d'éthanol est utilisée, d'une part, dans les pâtes combustibles, les produits lave-glace, les peintures, les produits de nettoyage, de désinfection ou de protection antigel, mais, d'autre part, comme combustible liquide (p. ex. dans les cheminées à éthanol ou l'alcool à brûler). Le manque de distinction par qualité constitue, dans la pratique, un obstacle à l'homologation du seul éthanol utilisé comme combustible. Les ventes d'éthanol utilisé comme combustible ne représentent que 5 % des ventes totales d'éthanol en Suisse³⁴ et ne montrent quasiment aucune tendance à la hausse.

³⁴ En Suisse, 2 millions de kilogrammes d'éthanol sont utilisés comme combustible sur un total de 37 millions.

Al. 3

L'al. 3 confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter les prescriptions relatives à l'homologation. Le Conseil fédéral définit les conditions écologiques et sociales que les biocarburants et les biocombustibles doivent remplir pour être homologués. Il tient compte des critères à remplir pour un allègement fiscal (art. 12*b*, al. 1 et 3, Limpmin); il peut les adapter dans le sens d'un système à deux volets (voir ch. 2.2) de façon appropriée (c'est-à-dire les rendre moins strictes en restant dans les limites légales) ou en ignorer certains pour l'homologation. Enfin, le Conseil fédéral règle la procédure d'homologation. Pour cela, il s'appuie fortement sur les dispositions pertinentes de la Limpmin pour faire coïncider les procédures d'allègement fiscal et d'homologation le mieux possible. Les dispositions relatives à la preuve et à la traçabilité selon l'art. 12*c* Limpmin s'appliquent également à l'homologation.

Art. 41, al. 1

L'exécution de la LPE incombe en premier lieu aux cantons (art. 36 LPE). Dans certains domaines, la compétence revient toutefois à la Confédération (art. 41). L'homologation étant elle aussi du ressort de la Confédération, elle est ajoutée à la liste contenue dans cet article.

Art. 61a, titre médian et al. 2 à 5

La nouvelle disposition pénale visant à assurer le respect de l'homologation est ajoutée à l'art. 61*a* réglementant les infractions aux prescriptions sur les taxes d'incitation. En effet, la poursuite de ces deux infractions incombe à la Confédération, contrairement à celles figurant aux art. 60 et 61.

Le nouvel al. 2 fixe la peine en cas d'infraction aux prescriptions sur l'homologation de biocarburants et de biocombustibles. Etant donné qu'il s'agit d'une mise sur le marché et que les infractions sont généralement commises par des organes d'entreprises, la peine fixée doit être élevée. Le montant de 500 000 francs se retrouve également dans la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne³⁵.

Les al. 3 à 5 ont subi des adaptations rédactionnelles, afin qu'ils se réfèrent à la fois à l'al. 1 existant et au nouvel al. 2. La règle du concours des infractions de l'al. 5 ne doit en outre pas être limitée aux taxes d'incitation; elle doit en particulier être applicable aux infractions au sens de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif³⁶. Quiconque obtient une homologation de façon frauduleuse en utilisant un titre falsifié devra ainsi s'acquitter d'une peine supplémentaire pour faux dans les titres, conformément à l'art. 15 DPA.

Art. 62, al. 2

L'art. 62, al. 2, existant est adapté afin que le renvoi à la DPA comme droit applicable soit également valable pour la nouvelle disposition pénale en matière d'homologation.

³⁵ Loi sur les banques, LB; RS **952.0**

³⁶ DPA; RS **313.0**

Une *minorité* propose de biffer l'ensemble des modifications de la LPE (ch. II). Elle estime que l'élargissement des conditions donnant droit, selon la loi en vigueur, à un allègement fiscal est une mesure suffisante pour prévenir les effets indésirables liés à la production de biocarburants. L'introduction d'une obligation d'homologuer, prévue par la modification de la LPE entraînerait une ingénierie excessive dans le fonctionnement du marché. Vu les faibles quantités de biocarburants commercialisées en Suisse, la minorité estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir à ce niveau.

3.3 Explications du chiffre III

Al. 3

La modification du 23 mars 2007 de la Limpin prévoyait, pour les art. 12a, 12b, 12c et 20a ainsi que pour l'annexe 1a, une validité limitée à douze ans à partir de la date d'entrée en vigueur. Cette limitation dans le temps est reprise dans le présent projet et s'applique aussi bien aux nouvelles dispositions de la Limpin qu'à celles de la LPE. Toutes les modifications proposées sont ainsi en vigueur jusqu'au 30 juin 2020.

4 Conséquences

4.1 Exécutabilité et charges d'exécution

Des critères sont exécutables s'ils se rapportent à des produits et sont traçables. A son tour, la traçabilité est établie lorsqu'il est possible de prouver et de contrôler le respect des critères. Le présent projet remplit ces conditions et, par conséquent, les conditions centrales pour son exécution par des autorités et des entreprises.

L'AFD examine les demandes d'allègement fiscal. Elle fait appel aux offices compétents pour examiner les critères écologiques et sociaux. Ce modèle d'exécution a donné satisfaction jusqu'à présent et il doit être conservé même dans le contexte d'une éventuelle procédure d'homologation. Il offre aux requérants un interlocuteur central, l'AFD.

Actuellement, les demandes remises à l'AFD concernent surtout l'allègement fiscal de biocarburants tirés de déchets et de résidus. Dans de rares cas, elles ont trait à des carburants issus d'autres matières premières. Les charges d'exécution pour les trois offices fédéraux ne se limitent toutefois pas à l'examen de requêtes. Un important volume de travail est généré par le conseil dispensé aux requérants potentiels, par la mise au point des bases techniques nécessaires à l'établissement des écobilans, par le traitement des questions politiques, économiques et en provenance du grand public, par la rédaction de rapports, par les statistiques et l'observation de l'évolution du marché, ainsi que par la collaboration internationale, par exemple dans le cas de l'élaboration de normes.

Conséquences financières

Le projet n'a pas de conséquences financières notables. Comme actuellement, les allègements fiscaux sont conçus pour ne pas avoir d'incidence sur les recettes. L'abrogation du remboursement de l'impôt ou de l'allègement fiscal selon l'emploi pour les biocarburants destinés à être utilisés dans des installations stationnaires devrait également n'avoir aucune incidence financière parce que, désormais, soit ces biocarburants profiteront de l'allègement fiscal, soit ils seront remplacés par des carburants fossiles qui continueront à bénéficier d'un allègement fiscal selon l'emploi.

S'agissant de l'évaluation écologique des biocarburants, il incombe aux experts, d'une part, de mettre à disposition et d'actualiser en permanence les données de base techniques des matières premières et des carburants actuels et nouveaux et, d'autre part, de valider l'établissement des écobilans. Pour l'accomplissement de ces tâches, le projet proposé entraînera, pour l'OFEV, des coûts supplémentaires de 300 000 francs par an. Les charges actuelles s'élèvent à environ 200 000 francs par an. Ces coûts, de même que les frais d'audit (cf. explications de l'art. 12c, al. 3 P-Limpm), sont financés par la Confédération via les recettes tirées de l'imposition plus élevée de l'essence prévue à l'art. 12e P-Limpm.

Conséquences sur l'état du personnel

Pour estimer le volume de travail supplémentaire occasionné aux quatre offices fédéraux (AFD, OFEV, OFAG et SECO) par les tâches d'exécution, on fait la distinction entre la phase 1, comportant des critères d'allègement fiscal élargis, et la phase 2, résultant de l'instauration d'une réglementation d'homologation. L'évolution du nombre des demandes est très difficilement prévisible. L'estimation des charges d'exécution repose sur l'hypothèse selon laquelle le nombre des demandes ne changera pas sensiblement dans la phase 1, mais que les examens de ces demandes augmenteront dans la phase 2, parce que, dans cette seconde phase, toute mise en circulation présupposera le dépôt d'une demande d'homologation.

Les travaux suivants compléteront la phase 1:

- Les instruments d'exécution (ordonnance, formulaire de demande, etc.) doivent être adaptés. De plus, l'examen des demandes va se complexifier en raison de la participation de l'OFAG, de l'intégration de critères supplémentaires ainsi que de contrôles plus spécifiques. Cela augmentera la charge de travail des quatre offices fédéraux.
- La formulation potestative du critère de la sécurité alimentaire implique qu'il faudra suivre très attentivement l'évolution des normes internationales, que celles-ci devront être évaluées à l'aune de critères de sécurité alimentaire et que, le cas échéant, il faudra régler leur reconnaissance par voie d'ordonnance. Ces travaux feront l'objet d'une étroite concertation entre les quatre offices.
- L'éventuelle introduction de l'homologation nécessite la surveillance du marché intérieur des biocarburants et des biocombustibles. S'agissant des biocarburants, la surveillance quantitative est assurée par l'AFD. Etant donné que les biocombustibles ne sont pas soumis à la législation sur l'impo-

sition des huiles minérales, leur surveillance, fondée sur l’art. 46, al. 1, LPE, doit être réorganisée et endossée par l’OFEV. Le recensement et l’évaluation de la qualité de ces carburants et de ces combustibles dans l’optique des critères d’allègement fiscal ou d’homologation doivent être effectués par les quatre offices en commun.

- L’expérience montre que la charge générale de travail liée aux conseils à prodiguer aux requérants potentiels, à la mise au point des bases techniques nécessaires à l’établissement des écobilans ainsi qu’au traitement des questions politiques, économiques et en provenance du grand public augmentera sensiblement pour les quatre offices du fait de l’adaptation des bases légales.
- Le projet de loi prévoit d’inclure dorénavant l’OFAG dans le traitement des demandes d’allègement fiscal. Il s’agit notamment d’examiner le respect du critère de la sécurité alimentaire, pour le cas où le Conseil fédéral introduirait cette exigence.

L’exécution de la nouvelle réglementation nécessite, dans la phase 1 (application des nouvelles exigences minimales relatives aux allègements fiscaux de la Limpmin et de la LPE révisée), 1,5 poste à l’AFD, 1 poste à l’OFAG (au cas où l’exigence du respect du critère de la sécurité alimentaire est introduite), 1 poste à l’OFEV et un autre au SECO.

La phase 2 pourrait générer les travaux supplémentaires suivants:

- Les instruments d’exécution (ordonnance, formulaire de demande, etc.) doivent être adaptés et l’examen des demandes va se complexifier en raison du système des deux volets (les exigences liées à l’homologation se distinguent de celles qui concernent l’allègement fiscal). Cela augmentera la charge de travail des quatre offices.
- L’AFD devra créer et exploiter un service d’homologation. Celui-ci est chargé de surveiller le marché, d’accorder les autorisations, d’exécuter les contrôles d’entreprises, de veiller à l’entraide entre les offices dans les tâches d’exécution, de diriger le traitement des recours et d’assister les requérants en collaboration avec les autres offices.
- Le traitement d’un plus grand nombre de requêtes que dans la phase 1 augmente la charge de travail des quatre offices.

Dans la phase 2, c’est-à-dire dans le cas de l’instauration de l’obligation d’homologuer, la charge d’exécution augmentera fortement pour les quatre offices, mais plus particulièrement pour l’AFD. Entre plus particulièrement en ligne de compte pour l’AFD le fait qu’elle devrait élaborer de nouvelles structures d’exécution si des règles d’homologation sont instaurées pour les biocombustibles, puisque ceux-ci ne tombent pas dans le champ d’application de la Limpmin.

Les conséquences sur l’état du personnel d’une instauration de l’obligation d’homologuer dépendent toutefois fortement de la manière dont l’homologation est conçue, notamment du nombre de critères à respecter ainsi que des carburants et combustibles qui devraient être soumis à l’homologation (tous ou seulement certains d’entre eux). Selon les premières estimations, l’AFD aurait besoin de 4 à 6,5 postes supplémentaires (en fonction du nombre de demandes). L’OFEV, le SECO et l’OFAG auraient également besoin de postes supplémentaires, mais ceux-ci ne peuvent être quantifiés avec précision pour l’instant.

Les exigences relativement élevées de l'allègement fiscal ont notamment abouti à ce que le marché suisse des biocarburants reste marginal (voir ch. 1.2.2). Dans cette perspective, il suffit d'élargir l'éventail des critères d'allègement fiscal pour réaliser les principaux objectifs de l'initiative parlementaire. Dans ces conditions, une réglementation d'homologation directement applicable serait prématurée et disproportionnée (voir ch. 2.2). La compétence du Conseil fédéral d'instaurer des limitations d'admission si les conditions du marché devaient changer garantit que les biocarburants et les biocombustibles mis en circulation en Suisse respectent des exigences écologiques et sociales sévères.

Ce projet permet d'atteindre des objectifs importants de l'initiative parlementaire même en l'absence d'une réglementation d'homologation directement applicable: on empêche le défrichement de forêts pour la production de biocarburants en refusant tout allègement fiscal aux biocarburants ayant nécessité des défrichements, la production des matières premières ne peut se faire que sur des terres acquises légalement et non dans des zones protégées, les conventions fondamentales de l'OIT doivent être respectées et, tout allègement fiscal implique, comme actuellement, le respect de conditions sévères en matière de protection de l'environnement et du climat. D'un point de vue actuel, la seule chose que le projet ne parvient pas à exclure est la concurrence avec la production alimentaire parce que les normes internationales nécessaires ne sont pas encore disponibles. De plus, les exigences sont directement liées à la production sans quoi elles ne seraient pas applicables (voir ch. 4.1).

Les critères supplémentaires d'allègement fiscal n'ont pas une grande incidence sur le volume du marché. Le marché suisse des biocarburants et des biocombustibles continuera à être marginal aussi longtemps que leurs prix et ceux des carburants et combustibles fossiles ne changeront pas sensiblement. En outre, à l'avenir, l'évolution des marchés dépendra fortement des progrès technologiques (en particulier des deuxième et troisième générations de biocarburants et de biocombustibles) et de l'établissement de normes internationales remplissant les critères de ce projet. De telles normes faciliteraient grandement le commerce des biocarburants et des biocombustibles.

Les conséquences sur les partenaires du marché demeureront minimales également. Les critères supplémentaires d'allègement fiscal ne rendront pas les ventes des fournisseurs suisses et étrangers actuels plus difficiles. Les biocarburants et les biocombustibles tirés de déchets et de résidus de production et jouant un rôle important sur le marché ne seront quasiment pas touchés par ce projet.

L'abrogation du remboursement de l'impôt ou de l'allègement fiscal selon l'emploi pour les biocarburants destinés à être utilisés dans des installations stationnaires touche peu d'exploitants de centrales à énergie totale équipée et d'installations de couplage chaleur-force ayant employé davantage d'huile de palme ces dernières années. Pour obtenir un allègement fiscal, ces exploitants devront prouver que l'huile de palme utilisée répond aux exigences écologiques et sociales requises.

Il ne faut pas sous-estimer la charge d'exécution pesant sur les requérants. Celle-ci reste relativement élevée. Il sera particulièrement compliqué pour le requérant de mettre sur le marché des mélanges contenant des biocarburants et des biocombustibles extraits de différentes matières premières. Dans ces cas également, des systèmes de certification harmonisés faciliteraient les tâches d'exécution.

Si les conditions de prix et les parts de marché devaient changer à un point tel que le Conseil fédéral serait amené à instaurer, dans une seconde phase, la limitation d'admission sur le marché, cela compliquerait fondamentalement la mise en circulation.

5 Rapport avec le droit européen

5.1 Comparaison des modifications de la loi avec le droit européen

L'UE s'est fixé l'objectif ambitieux de couvrir, à l'horizon 2020, 20 % de ses besoins énergétiques au moyen d'énergies renouvelables telles que la biomasse, l'hydraulique, l'éolien et le solaire. La part des énergies renouvelables devra atteindre 10 % dans le secteur du transport (voir ch. 1.3.2). L'instauration de systèmes d'incitation est laissée à la discrétion des Etats membres. Par ailleurs, des critères de durabilité pour les biocarburants et les biocombustibles liquides sont fixés, lesquels doivent être respectés à des fins de comptabilisation des objectifs. Avec les allègements fiscaux destinés aux biocarburants, lap. exSuisse ne poursuit pas des objectifs quantitatifs comparables à ceux de l'UE. De plus, l'UE ne prescrit pas d'exigences en matière d'admission sur les marchés.

Les critères de durabilité des biocarburants et des biocombustibles liquides fixés par la directive RED ne reposent pas sur les dispositions relatives à la protection de l'environnement de l'art. 192 du Traité sur le fonctionnement de l'UE³⁷, mais sur les règles de rapprochement des dispositions législatives dans le marché intérieur de l'art. 114 TFUE. A ce propos, le considérant 94 de la directive RED relève que l'harmonisation des conditions de durabilité doit avoir un effet sur le fonctionnement du marché intérieur et, par conséquent, faciliter les échanges commerciaux de carburants et combustibles de ce genre entre les Etats membres. De plus, l'UE s'est fixé comme objectif de «diversifier la palette des matières premières utilisées». Pour créer des incitations propres à faire en sorte que les biocarburants des deuxième et troisième générations, fabriqués en particulier «à partir de déchets, de résidus, de matières cellulosiques d'origine non alimentaire et de matières ligno-cellulosiques», deviennent rentables, la directive RED prévoit à l'art. 21, al. 2, que la contribution à l'objectif de 10 % dans le secteur du transport apportée par ces biocarburants sera considérée comme équivalant à deux fois celle des autres biocarburants. Cette disposition montre, elle aussi, la ferme intention de l'UE de promouvoir les biocarburants avancés.

³⁷ TFUE; JO n° C 83 du 30 mars 2010

5.2

Compatibilité avec les accords entre la Suisse et l'UE, et conséquences pour les négociations et entretiens en cours

Les compléments apportés aux critères d'allègement fiscal proposés n'ont pas d'effets négatifs sur les accords actuels. Cependant, il faudra prendre en compte les dispositions de l'accord de libre-échange³⁸ (notamment l'art. 18) au moment de leur aménagement concret.

L'UE ne prévoit pas de possibilité de limiter directement la mise sur le marché de certains biocarburants et biocombustibles (art. 35*d* P-LPE). Par la suite, cet aspect sera analysé à la lumière des accords en vigueur entre la Suisse et l'UE (accord de libre-échange) et des négociations en cours (REACH et marché de l'électricité).

L'art. 13, al. 1, ALE précise qu'aucune nouvelle restriction quantitative à l'importation ni mesure d'effet équivalent ne sont introduites dans les échanges entre l'UE et la Suisse. Dans la réglementation proposée, la Suisse ne prévoit pas de restriction à l'importation. Toutefois, suivant leur forme, des règles de mise sur le marché peuvent avoir les mêmes effets que des restrictions à l'importation. De telles mesures dites d'effet équivalent pourraient néanmoins être justifiées en vertu de l'art. 20 ALE notamment pour des motifs de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux. Cependant, la Suisse devrait alors être en mesure de prouver que la mesure est proportionnée, c'est-à-dire qu'elle est appropriée et nécessaire et qu'elle constitue le moyen présentant le moins d'entraves au commerce. Dans le présent projet, la Suisse ne prévoit d'instaurer des règles de mise sur le marché que si l'allègement fiscal se révèle être un instrument inefficace.

Dans la perspective des négociations et des entretiens en cours entre la Suisse et l'UE, force est de rappeler qu'une limitation de la mise sur le marché de certains biocarburants et biocombustibles (art. 35*d* P-LPE) peut toucher des produits assujettis à la réglementation REACH de l'UE sur la sécurité des substances chimiques. La Suisse a eu des entretiens exploratoires avec l'UE en vue d'examiner les possibilités de collaboration dans ce domaine. Le 18 août 2010, le Conseil fédéral a adopté, sous réserve de la consultation des cantons et des commissions de politique étrangère, un mandat de négociation ad hoc. Le règlement REACH de l'UE règle l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances produites ou importées dans l'UE. Si les limitations prévues par la Suisse pour la mise sur le marché de certains biocarburants et biocombustibles s'écartent des mesures prises par l'UE, cela pourrait nécessiter de convenir d'une exception supplémentaire dans le cadre des négociations REACH avec l'UE.

Par ailleurs, la Suisse est actuellement en négociation avec l'UE au sujet de l'électricité. L'UE demande que la directive RED soit incluse dans les négociations. Du point de vue de la Suisse, l'adaptation du mandat de négociation en automne 2010 a permis une prise en compte de la directive RED. Celle-ci ne prévoit cependant pas de critères de mise sur le marché. Si le Conseil fédéral ordonne des limitations de mise sur le marché de certains biocarburants et biocombustibles, il s'agira de régler la question de la compatibilité avec la directive RED à la faveur des futures négociations. Qui plus est, les critères prévus par la directive RED concernant la

³⁸ ALE; Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne; RS **0.632.401**

comptabilisation des réductions d'émissions dans l'UE diffèrent des exigences minimales fixées pour l'allègement fiscal en suisse. Ce point devra également être réglé lors des négociations à venir.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

La modification de la Limpmin repose sur les art. 86 et 131 de la Constitution fédérale³⁹, lesquels donnent à la Confédération la compétence de prélever un impôt spécial à la consommation sur les carburants.

La modification de la LPE est fondée sur l'art. 74, al. 1, Cst., en vertu duquel la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Par ailleurs, l'art. 54, al. 2, Cst., prévoit que la Confédération contribue à promouvoir le développement durable et le respect des droits de l'homme dans le monde.

L'obligation d'homologuer, que le Conseil fédéral peut instaurer si nécessaire, limite la liberté économique au sens de l'art. 27 Cst. Cette restriction est admise dans les conditions de l'art. 36 Cst. Le nouvel art. 35d LPE crée la base légale nécessaire à cet effet (art. 36, al. 1, Cst.). Il faut préserver les intérêts écologiques et sociaux qui sous-tendent les critères d'homologation. Par conséquent, il existe un intérêt public suffisant à limiter la liberté économique (art. 36, al. 2, Cst.). Cette restriction satisfait également l'exigence de proportionnalité (art. 36, al. 3, Cst.): l'obligation d'homologuer est appropriée pour interdire la mise sur le marché de carburants et de combustibles écologiquement et socialement douteux. Elle ne peut être instaurée que lorsque le moyen plus modéré, c'est-à-dire la combinaison imposition/allègement fiscal selon la Limpmin ne fonctionne plus. Enfin, à la lumière des intérêts fondamentaux en question, cette obligation satisfait aussi l'exigence de l'adéquation des moyens par rapport à la finalité.

6.2 Délégation de compétences législatives

Le projet renferme différentes normes prévoyant de déléguer certaines compétences législatives au Conseil fédéral en sa qualité d'auteur d'ordonnances. De telles délégations de compétences législatives, qui vont au-delà de la compétence générale d'exécution, sont prévues par les articles ci-après:

³⁹ Cst; RS 101

6.2.1 Modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales

Art. 12b, al. 3

Comme l'explique le ch. 2.3.1, l'application d'un critère visant à assurer la sécurité alimentaire soulève un certain nombre de difficultés. La loi ne peut donc pas introduire cette condition à l'heure actuelle. De ce fait, elle se limite à octroyer au Conseil fédéral la compétence d'instaurer ce critère ultérieurement.

Art. 12b, al. 4

En déléguant la compétence de fixer l'ampleur de l'allègement fiscal au Conseil fédéral, la loi crée la souplesse nécessaire pour qu'il soit possible de tenir compte de l'évolution du marché et d'éviter qu'un allègement fiscal induise des subventions indésirables.

Art. 12c, al. 4

La loi donne au Conseil fédéral la compétence de prévoir certaines dérogations aux exigences légales en vue de favoriser une utilisation rationnelle de la procédure d'examen.

Art. 12e, al. 2

La promotion de biocarburants par la fiscalité ne doit pas avoir d'incidence sur les recettes de la Confédération. Par conséquent, les pertes de recettes sont compensées par une imposition plus élevée de l'essence. Cette neutralité sera garantie par l'adaptation périodique du taux d'imposition de l'essence à l'évolution quantitative. Le taux d'imposition est fixé par le Conseil fédéral chaque année ou tous les deux ans.

6.2.2 Modification de la loi sur la protection de l'environnement

Art. 35d

Comme l'instauration immédiate d'une réglementation d'homologation serait disproportionnée dans les conditions actuelles du marché, la loi ne soumet pas aujourd'hui déjà les biocarburants et les biocombustibles à une obligation d'homologuer. En revanche, le Conseil fédéral peut instaurer une obligation d'homologuer si les conditions du marché devaient changer à un point tel que de grandes quantités de biocarburants et de biocombustibles ne respectant pas les exigences écologiques et sociales minimales seraient mises en circulation. Ainsi, le Conseil fédéral est en mesure de réagir rapidement aux modifications des conditions du marché. De plus, la loi délègue au Conseil fédéral la compétence de légiférer sur la mise en application de l'obligation d'homologuer.

6.3

Forme des actes législatifs

En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale édicte toutes les normes législatives importantes dans une loi fédérale.

