

10.017

**Message
relatif à l'initiative populaire
«pour des véhicules plus respectueux des personnes»
et à une modification de la loi sur le CO₂**

du 20 janvier 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons ci-après le message concernant l'initiative populaire «pour des véhicules plus respectueux des personnes». Nous vous proposons de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter. Nous vous soumettons en même temps un contre-projet indirect, sous la forme d'une modification de la loi sur le CO₂, que nous vous proposons d'adopter.

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

20 janvier 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'initiative populaire «pour des véhicules plus respectueux des personnes» a pour objectif de renforcer la protection de l'environnement et la sécurité routière. Elle prévoit à cet effet de modifier la législation sur les véhicules à moteur afin d'introduire une valeur limite pour les émissions de CO₂, d'abaisser celle applicable aux émissions de particules fines, de réduire le poids maximal des véhicules à vide et de prendre des mesures visant à protéger les autres usagers de la route. L'apport de l'initiative serait toutefois minime par rapport aux projets que la Confédération est près de réaliser et aux progrès de la technique. En outre, sa mise en œuvre serait lourde et remettrait en cause des traités internationaux. Aussi le Conseil fédéral recommande-t-il de rejeter l'initiative et d'adopter le contre-projet indirect qu'il présente.

Contenu de l'initiative

L'initiative vise à adopter des dispositions plus sévères pour réduire les effets nuisibles des véhicules à moteur, à savoir notamment les atteintes à l'environnement et les conséquences des accidents.

Elle prévoit à cet effet:

- *d'introduire une valeur limite pour les émissions de CO₂ et d'abaisser celle applicable aux émissions de particules fines;*
- *de réduire le poids maximum à vide autorisé pour les voitures de tourisme;*
- *d'interdire l'immatriculation des voitures de tourisme qui présentent un danger élevé pour les autres usagers de la route.*

Les voitures de tourisme en circulation qui ne remplissent pas les conditions fixées se verraient imposer une limite maximale de vitesse (100 km/h selon les dispositions transitoires). Cette règle s'appliquerait également aux voitures étrangères circulant sur le territoire suisse.

Contexte et projets en cours

L'initiative prévoit de limiter les émissions de CO₂ des voitures de tourisme à 250 g/km. Il n'existe actuellement aucune valeur limite en Suisse pour ces émissions. Le contre-projet indirect comblera cette lacune.

La motion n° 07.3004, intitulée «Emissions moyennes des nouvelles voitures immatriculées en Suisse» et déposée par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, charge justement le Conseil fédéral de poser les bases légales garantissant que la Suisse se conforme au dispositif européen en matière de valeurs limites d'émissions de CO₂ à partir de 2012. Le 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre cette motion sous la forme d'un contre-projet indirect à la présente initiative.

L'initiative prévoit par ailleurs d'abaisser à 2,5 mg/km la valeur limite d'émissions de particules (cf. dispositions transitoires). La valeur actuelle est certes nettement supérieure (Euro 5: 5 ou 4,5 mg/km, en fonction de la méthode de mesure), mais les émissions effectives sont, elles, bien en deçà: les émissions moyennes des voitures de tourisme diesel Euro 5 et Euro 6 homologuées jusqu'au 31 décembre 2008 s'élevaient en effet à env. 0,6 mg/km. Il n'est donc pas nécessaire d'abaisser cette limite, qui est reconnue et harmonisée sur le plan international.

L'initiative prévoit aussi de ne plus immatriculer les véhicules à moteur qui présentent un danger excessif pour les cyclistes, les piétons ou d'autres usagers de la route. Les dispositions transitoires imposent notamment aux voitures de tourisme une partie frontale «sans risque excessif de blessure pour autrui». La directive européenne sur la protection des piétons¹, reprise dans le droit suisse depuis 2005, règle plus précisément la question. Elle a été remplacée par un nouveau règlement², plus strict (en vigueur depuis le 24 novembre 2009), qui sera étendu en 2015 aux voitures de tourisme d'un poids total de plus de 2,5 tonnes et aux fourgonnettes d'un poids total allant jusqu'à 3,5 tonnes.

L'Office fédéral des routes examine régulièrement l'évolution en matière de sécurité routière, y compris à l'étranger. Il recommande le cas échéant au Conseil fédéral d'adopter les modifications nécessaires par la voie législative ordinaire. Cette procédure permet de garantir que le niveau de sécurité appliqué en Suisse est au moins aussi élevé que dans le reste de l'Europe. Elle a ainsi conduit à l'extension de la protection des piétons aux voitures de plus de 2,5 tonnes ou à l'introduction de l'assistant de conduite et du système de conduite servodynamique, qui permettent d'éviter les accidents.

Les dispositions en vigueur, les projets de modification en cours et le contre-projet indirect permettent donc de remplir les objectifs de l'initiative, voire de les dépasser.

Notons enfin que la procédure d'immatriculation des voitures de tourisme est harmonisée au niveau international et se fonde sur le poids total (admis): le poids à vide, que l'initiative voudrait limiter à 2,2 tonnes, ne joue pas un grand rôle.

Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

Première mise en circulation de voitures de tourisme. Au 31 décembre 2008, environ quatre types de voitures sur cinq homologués en Suisse ne respectaient pas, en partie faute de preuve, au moins un des critères de l'initiative, généralement celui sur la protection des piétons. En cas d'acceptation de l'initiative, ces voitures ne

¹ Directive 2003/102/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 relative à la protection des piétons et autres usagers vulnérables de la route en cas de collision avec un véhicule à moteur et préalablement à celle-ci et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil, JO L 321 du 6.12.2003, p. 15

² Règlement (CE) n° 78/2009 du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 relatif à la réception par type des véhicules à moteur au regard de la protection des piétons et autres usagers vulnérables de la route, modifiant la directive 2007/46/CE et abrogeant les directives 2003/102/CE et 2005/66/CE, JO L 35 du 4.2.2009, p. 1

pourraient plus être immatriculées, à moins d'apporter a posteriori la preuve nécessaire (par ex. concernant la protection des piétons).

Cette proportion relativement élevée (80 % des voitures) diminuera cependant nettement d'ici à janvier 2013, date à laquelle les dispositions d'exécution devraient entrer en vigueur. Les nouveaux modèles de voitures ou ceux qui sont entièrement reconçus doivent en effet déjà respecter des normes sur la protection des piétons pour obtenir une homologation, et les modèles partiellement modifiés y seront amenés à partir du 1^{er} septembre 2010.

Voitures de tourisme immatriculées. Au 31 décembre 2008, seules quelque 135 300 voitures de tourisme immatriculées (soit env. 3,4 % du parc) remplissaient tous les critères de l'initiative. Ces véhicules pourraient continuer à circuler à 120 km/h sur l'autoroute.

Une partie des autres voitures immatriculées répondrait aussi aux exigences de l'initiative si un examen était réalisé pour en apporter la preuve. Il faudrait cependant y consacrer beaucoup de temps et d'argent. Notons enfin que le renouvellement continu du parc automobile ne cesse d'augmenter le nombre de voitures qui remplissent les critères de l'initiative.

Contenu du contre-projet indirect

Pour soutenir la politique énergétique, climatique et environnementale de la Confédération, les émissions de CO₂ des nouveaux véhicules immatriculés en Suisse doivent diminuer plus fortement que ne le permettent les seuls progrès techniques. Les taux d'émissions doivent se conformer aux objectifs de l'UE, qui prévoit de réduire les émissions moyennes de CO₂ des voitures de tourisme nouvellement immatriculées à 130 g/km d'ici à 2015. La Suisse vise le même objectif à l'aide d'un modèle comparable.

Comme dit plus haut, la motion n° 07.3004 charge le Conseil fédéral de poser les bases légales garantissant que la Suisse se conforme au dispositif européen en matière de valeurs limites d'émissions de CO₂ à partir du 1^{er} janvier 2012. Le 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre cette motion sous la forme d'un contre-projet indirect à la présente initiative, en proposant une révision partielle de la loi sur le CO₂. Cette révision vise à atteindre un objectif de 130 g/km d'émissions moyennes de CO₂ d'ici à 2015, en instaurant des sanctions pour tout dépassement. Il est prévu de réduire encore cet objectif de 10 g/km, conformément aux dispositions européennes, grâce à des améliorations techniques et à une utilisation accrue de biocarburants durables.

Les émissions moyennes de CO₂ des voitures neuves immatriculées en 2008 s'élevaient à 175 g/km en Suisse³ et à 153,5 g/km dans l'UE⁴. Cette différence oblige la Suisse à suivre une courbe dégressive nettement plus raide que l'UE. Les

³ Association des importateurs suisses d'automobiles, *13^e rapport dans le cadre de l'ordonnance sur l'énergie sur la réduction de la consommation spécifique de carburant des voitures de tourisme 2008, 2009*

⁴ Fédération européenne pour le transport et l'environnement, *Reducing CO₂ Emissions from New Cars: A Study of Major Car Manufacturer's Progress in 2008, 2009*

avancées observées ces dernières années dans le domaine de la technique des véhicules ainsi que des mesures supplémentaires portant sur l'offre devraient toutefois lui permettre d'atteindre la valeur cible dans les délais. Comme dans l'UE, les importateurs ont la possibilité de constituer des communautés de quotas d'émissions et de réaliser les objectifs en commun. Les importateurs qui demeurent en dessous de la valeur cible peuvent ainsi obtenir une compensation auprès des membres de leur communauté de quotas d'émission pour leur efficacité.

Contrairement à l'initiative, qui prévoit uniquement d'interdire l'immatriculation de voitures neuves dont les émissions de CO₂ sont supérieures à 250 g/km, le contre-projet du Conseil fédéral aura un effet sur toutes les voitures. En effet, en cas de dépassement de la valeur cible, une sanction s'appliquera. Les importateurs et les concessionnaires auront donc intérêt à vendre des véhicules dont les émissions sont faibles. En outre, comme la sanction renchérra le prix des véhicules dépassant la valeur cible, les consommateurs seront plus attentifs à l'efficacité énergétique et aux émissions de CO₂.

Le contre-projet ne contient pas de mesures répondant aux autres objectifs de l'initiative, notamment ceux portant sur la sécurité routière ou sur l'émission de particules fines, parce qu'il est déjà prévu de compléter les dispositions concernées et que ces modifications auront pratiquement les mêmes effets. Si les moyens divergent, l'objectif est donc identique.

Le Conseil fédéral rejette sans contre-proposition l'idée de limiter le poids à vide. Le calcul du poids des véhicules est en effet harmonisé au niveau international et il se fonde sur le poids total admis. Par ailleurs, le poids à vide ne dit rien sur le poids du véhicule en circulation.

Le Conseil fédéral rejette aussi sans contre-proposition l'idée de sanctionner les véhicules qui sont déjà immatriculés.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative populaire «pour des véhicules plus respectueux des personnes» et d'adopter le contre-projet indirect.

Table des matières

Condensé	886
1 Aspects formels et validité de l'initiative	892
1.1 Texte de l'initiative	892
1.2 Aboutissement et délais de traitement	893
1.3 Validité	893
2 Contexte de l'initiative	894
2.1 Motifs de l'initiative	894
2.2 Réglementation en vigueur en Suisse et à l'étranger	894
3 Buts et teneur de l'initiative	897
3.1 Buts de l'initiative	897
3.2 Réglementation prévue par l'initiative	898
3.3 Commentaire du texte de l'initiative	898
4 Appréciation de l'initiative	899
4.1 Appréciation des buts de l'initiative	899
4.2 Conséquences en cas d'acceptation	899
4.3 Mérites et lacunes de l'initiative	907
5 Conclusions	910
6 Présentation du contre-projet	910
6.1 Contexte	910
6.2 Mandat	911
6.3 Calcul de la valeur cible spécifique et de la sanction	911
6.4 Procédure de consultation relative à la révision complète de la loi sur le CO ₂	913
6.5 Résultats de l'audition	914
6.6 Grands principes du projet de loi	915
6.7 Base d'évaluation	915
6.8 Valeurs cibles et moyens mis en œuvre	916
6.9 Application	917
6.10 Réduction des émissions de CO ₂	919
6.11 Commentaire	920
7 Conséquences du contre-projet	923
7.1 Conséquences pour la Confédération	923
7.2 Conséquences pour les cantons et les communes	925
7.3 Conséquences économiques	926
7.4 Conséquences pour d'autres branches et d'autres groupes de la société	929
8 Aspects juridiques du contre-projet	929
8.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	929
8.2 Relation avec le droit cantonal	930

8.3	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	930
8.4	Délégation de compétences législatives	931
8.5	Forme de l'acte à adopter	931
9	Tableau comparatif des mesures et conclusion	931
	Conclusion	933
	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pour des véhicules plus respectueux des personnes» (Projet)	935
	Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (Projet)	937

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «pour des véhicules plus respectueux des personnes» a la teneur suivante:

I

La Constitution⁵ est modifiée comme suit:

Art. 82a (nouveau) Protection de l'environnement et sécurité
des véhicules à moteur

¹ La Confédération légifère sur la réduction des effets nuisibles des véhicules à moteur, en particulier en ce qui concerne les conséquences des accidents impliquant des voitures de tourisme et les atteintes que ces voitures portent à l'environnement.

² Les véhicules à moteur qui émettent des quantités excessives de substances nocives, en particulier de CO₂ ou de particules fines, ne peuvent pas être immatriculés. La Confédération fixe des valeurs limites applicables aux différentes catégories de véhicules à moteur.

³ Les véhicules à moteur qui présentent un danger excessif pour les cyclistes, les piétons ou les autres usagers de la route ne peuvent pas être immatriculés. La Confédération édicte des prescriptions applicables aux différentes catégories de véhicules à moteur.

⁴ La Confédération adapte régulièrement les prescriptions et les valeurs limites à l'évolution de la technique et à l'état des connaissances.

⁵ Les véhicules à moteur immatriculés avant l'entrée en vigueur du présent article ou immatriculés à l'étranger peuvent continuer de circuler en Suisse. La Confédération fixe une vitesse maximale plus basse applicable aux voitures de tourisme auxquelles les al. 2 ou 3 seraient applicables.

⁶ La Confédération règle les exceptions relatives à l'immatriculation et à l'utilisation des véhicules indispensables à l'exercice de certaines activités mais auxquels les al. 2 ou 3 seraient applicables.

⁵ RS 101

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont complétées comme suit:

Art. 197, ch. 8 (nouveau)

8. Dispositions transitoires ad art. 82a (Protection de l'environnement et sécurité des véhicules à moteur)

¹ En ce qui concerne les voitures de tourisme, les actes d'application de l'art. 82a respecteront au minimum les valeurs suivantes:

- a. *ad al. 2*: valeurs limites (valeur d'homologation): 250g CO₂/km; 2,5 mg particules/km;
- b. *ad al. 3*: poids maximum à vide: 2,2 tonnes; partie frontale sans risque excessif de blessure pour autrui;
- c. *ad al. 5*: vitesse maximale autorisée: 100 km/h.

² Si les lois d'application de l'art. 82a ne sont pas entrées en vigueur dans un délai de deux ans à compter de l'acceptation de cet art. 82a par le peuple et par les cantons, le Conseil fédéral édictera à titre provisoire et par voie d'ordonnance les dispositions d'application nécessaires.

1.2 **Aboutissement et délais de traitement**

L'initiative a fait l'objet d'un examen préalable par la Chancellerie fédérale le 13 février 2007⁶ et a été déposée le 25 août 2008 avec le nombre de signatures requis.

Le 8 septembre 2008, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement de l'initiative, celle-ci ayant recueilli 123 670 signatures valables⁷.

L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral présente pour sa part un *contre-projet indirect*. En vertu de l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁸, le Conseil fédéral avait jusqu'au 25 février 2010 pour présenter un projet d'arrêté et un message. En vertu de l'art. 100 de la loi sur le Parlement, l'Assemblée fédérale doit décider d'ici au 25 février 2011 si elle recommande l'acceptation ou le rejet de l'initiative.

1.3 **Validité**

L'initiative remplit les critères fixés à l'art. 139, al. 2, de la Constitution⁹:

- a. elle revêt exclusivement la forme d'un projet rédigé (principe de l'unité de la forme);

⁶ FF 2007 1457

⁷ FF 2008 7199

⁸ RS 171.10

⁹ RS 101

- b. il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties (principe de l'unité de la matière);
- c. elle ne viole aucune règle impérative du droit international.

L'initiative est donc valable.

2 Contexte de l'initiative

2.1 Motifs de l'initiative

Au cours des dernières années, les voitures de tourisme en Suisse n'ont cessé de gagner en taille et en poids. Les moteurs sont eux aussi devenus plus puissants. Cette tendance est bien illustrée par les véhicules tout terrain, ou «4x4» comme on les appelle familièrement, qui sont particulièrement visés par l'initiative. En effet, les auteurs estiment que les parties frontales dangereuses, les moteurs puissants et le poids élevé, sans oublier la forte consommation de carburant et les grandes quantités d'émissions dégagées, ne sont pas indispensables pour les voitures de tourisme, d'autant que ces véhicules circulent de plus en plus dans des milieux urbains.

2.2 Réglementation en vigueur en Suisse et à l'étranger

L'initiative concerne tous les véhicules, même si elle vise tout particulièrement les voitures de tourisme. Ce sont d'ailleurs bien sur ces voitures que portent essentiellement les dispositions transitoires. Les explications du 10 octobre 2008 présentées par le comité d'initiative l'ont aussi confirmé¹⁰. On ne s'attardera donc pas sur les objectifs généraux de l'initiative, car des règles s'appliquant à toutes les catégories de véhicules existent déjà pour la majorité d'entre eux. Si les prescriptions actuelles sont maintenues et que leur développement suit son cours, les objectifs de l'initiative seront atteints, sauf pour les voitures de tourisme.

Les dispositions relatives au poids maximum à vide ne figurent que dans les dispositions transitoires du texte de l'initiative, qui se réfère à l'al. 3 (sur la sécurité routière). Par souci de clarté, le poids maximum à vide des voitures de tourisme sera toutefois traité au même titre que les autres objectifs de l'initiative.

Droit international

En vertu de l'accord du 15 avril 1994 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC)¹¹, les prescriptions techniques doivent, dans la mesure du possible, respecter les normes internationales. La Suisse se fonde à cet égard sur les règlements de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU), qui contiennent incontestablement des normes internationales au sens de l'accord OTC. L'art. 4 de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce¹² précise par ailleurs que les prescriptions techniques doivent être formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques

¹⁰ Les explications du comité d'initiative sont publiées sur Internet à l'adresse suivante (en allemand uniquement): www.menschenfreundlicher.ch.

¹¹ RS **0.632.20**, annexe 1A.6

¹² RS **946.51**

au commerce et que, à cette fin, elles doivent être élaborées de manière à être compatibles avec celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse. En 2008, plus de 70 % des voitures de tourisme importées en Suisse provenaient de l'UE. La majorité des règles de notre principal partenaire commercial dans le domaine des véhicules figure au chap. 12 de l'annexe 1 de l'accord du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM)¹³. Ces règles sont régulièrement reprises dans le droit suisse lorsque le Comité mixte Suisse-CE décide de mettre à jour l'annexe de l'accord. La plupart d'entre elles découlaient par ailleurs de l'accord CEE-ONU de 1958 concernant l'adoption de prescriptions techniques uniformes applicables aux véhicules à roues et les conditions de reconnaissance réciproque (accord sur les homologations)¹⁴, dont dépendent plus de 120 règlements CEE portant sur les véhicules et leurs équipements.

Les dispositions relatives aux émissions¹⁵ et celles relatives à la protection des usagers de la route¹⁶ figurent dans l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers¹⁷. Elles se fondent sur des accords internationaux et donc sur des valeurs et des normes harmonisées au niveau international.

Depuis la ratification de l'ARM, il n'est plus nécessaire de faire homologuer un véhicule en Suisse s'il dispose d'une réception générale CE. Cet accord repose sur l'équivalence des dispositions suisses et européennes dans le domaine.

CO₂

La stratégie que poursuivait l'UE (atteindre en 2012 un objectif de 120 g CO₂/km, fixé en 1995 par le Conseil et le Parlement, sans limiter les valeurs maximales) a fait long feu. Un nouvel objectif a donc été conclu avec l'industrie automobile: 140 g CO₂/km¹⁸. Des accords similaires avaient été passés avec des constructeurs coréens ou américains. En 2000, le Parlement et le Conseil ont arrêté la décision n° 1753/2000/CE¹⁹ aux fins de surveiller les efforts fournis. Constatant que les mesures librement consenties ne suffiraient pas pour atteindre les objectifs, la Commission a proposé en 2007 d'élaborer un nouveau règlement contenant cette fois des objectifs contraignants. Le 23 avril 2009, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, à l'issue d'intenses discussions, le règlement (CE) n° 443/2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves²⁰. Les Etats membres s'y engagent à saisir des données statistiques sur les émissions de CO₂ des voitures à partir de 2010. Les objectifs relatifs aux émissions qui y sont fixés seront contraignants à partir du 1^{er} janvier 2012. Ce

¹³ RS **0.946.526.81**

¹⁴ RS **0.741.411**

¹⁵ Art. 52 et art. 53 OETV (RS **741.41**)

¹⁶ Art. 104a, al. 2, OETV (RS **741.41**)

¹⁷ RS **741.41**

¹⁸ Cf. recommandations de la Commission du 5 février 1999 concernant la réduction des émissions de CO₂ des voitures particulières, JO L 40 du 13.02.1999, p. 49

¹⁹ Décision n° 1753/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 2000 établissant un programme de surveillance de la moyenne des émissions spécifiques de CO₂ dues aux véhicules particuliers neufs, JO L 202 du 10.08.2000, p. 1

²⁰ Règlement (CE) n° 443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers, JO L 140 du 5.06.2009, p. 1

nouveau règlement permettra également de poursuivre la surveillance en 2010 et 2011²¹.

Particules fines

Les valeurs limites d'émissions, notamment le monoxyde de carbone, les hydrocarbures, les oxydes d'azote et les particules fines, sont définies dans l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules (OETV)²², qui renvoie au règlement (CE) 715/2007²³. Ce règlement fixant les fameuses normes Euro 5 et Euro 6, les valeurs Euro 5 entrent progressivement en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2009. Les valeurs Euro 6 sont déjà connues et entreront en vigueur en 2014. Elles sont globalement encore plus faibles que les valeurs Euro 5, sauf pour le taux de particules fines. Notons que si ce règlement n'a pas encore été repris dans le chap. 12 de l'annexe 1 de l'ARM, c'est parce que l'accord venait d'être mis à jour (le 28 février 2007) lorsque le nouveau règlement a été édicté (le 20 juin 2007). Il est cependant prévu d'y remédier prochainement.

Sécurité routière

La volonté d'accroître la sécurité routière des voitures de tourisme se concentre sur les conséquences d'un accident pour les occupants²⁴ et pour les usagers vulnérables de la route, comme les piétons ou les cyclistes. Depuis janvier 2004, les dispositions relatives à la protection des piétons se multiplient au sein de l'UE²⁵. La directive européenne a déjà été adoptée par la Suisse²⁶. La protection des piétons vise à réduire le danger que représente la partie frontale des véhicules pour les usagers vulnérables de la route lors d'un accident.

Le 24 novembre 2009, la directive a été remplacée par le règlement (CE) relatif à la protection des piétons²⁷, qui accroît encore leur protection. Ce règlement s'appliquera aussi à partir de 2015 aux voitures de tourisme d'un poids total autorisé de plus de 2,5 tonnes. Ainsi, la sécurité sera progressivement étendue d'ici à août 2019. L'Office fédéral des routes (OFROU) examine actuellement le règlement et le présentera au Conseil fédéral par la voie législative ordinaire, en lui recommandant de l'adopter. Il sera aussi repris au chap. 12 de l'annexe 1 de l'ARM.

²¹ Cf. art. 8, al. 6, du règlement (CE) n° 443/2009

²² **RS 741.41**

²³ Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, JO L 171 du 29.06.2007, p. 1

²⁴ Directive 1999/98/CE de la Commission du 15 décembre 1999 portant adaptation au progrès technique de la directive 96/79/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la protection des occupants des véhicules à moteur en cas de collision frontale, JO L 9 du 13.01.2000, p. 14

²⁵ Cf. art. 2 de la directive 2003/102/CE, p. 15

²⁶ Art. 104a OETV (**RS 741.41**)

²⁷ Règlement (CE) n° 78/2009 du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 relatif à la réception par type des véhicules à moteur au regard de la protection des piétons et autres usagers vulnérables de la route, modifiant la directive 2007/46/CE et abrogeant les directives 2003/102/CE et 2005/66/CE, JO L 35 du 4.02.2009, p. 1

La Suisse a déjà repris d'autres actes de l'UE traitant de la sécurité. Le règlement (CE) sur la sécurité générale des véhicules²⁸, édicté cet été, remplace un grand nombre d'entre eux²⁹ tout en étendant encore la sécurité des véhicules. Il impose, entre autres, l'introduction progressive d'assistants de conduite. Ces systèmes contribuent en effet à prévenir les accidents. Il est également prévu que la Suisse reprenne ce règlement et qu'il soit intégré à l'ARM.

Poids à vide

L'initiative propose de limiter le poids à vide des voitures de tourisme à 2,2 tonnes. En Suisse comme à l'étranger, on considère que le poids à vide des voitures de tourisme ne joue pas un rôle prépondérant. Il n'est donc pas limité, contrairement au poids total admis³⁰.

Dispositions transitoires

Tant en Suisse que dans l'UE, les anciens véhicules ne respectant pas les nouvelles limites ou les nouvelles normes peuvent continuer à circuler sans conditions et indéfiniment. Les exceptions sont très rares. En Suisse, on peut penser aux dispositions relatives au pare-buffle³¹, applicables aux nouveaux véhicules depuis 1^{er} octobre 1995 et aux anciens depuis 1^{er} avril 1996.

3 Buts et teneur de l'initiative

3.1 Buts de l'initiative

L'objectif initial de l'initiative était de bannir de la route les véhicules tout terrain lourds (les fameux «4x4»), ou du moins d'en réduire l'achat. C'est pour cela que l'initiative est communément appelée «anti-4x4». Pourtant, elle vise un objectif plus large. Les explications présentées par le comité d'initiative³² mentionnent ainsi la réduction des émissions de CO₂ et de particules de tous les véhicules à moteur, mais en première ligne des voitures de tourisme. Autre objectif: une sécurité accrue des autres usagers de la route, grâce à l'adoption de prescriptions plus sévères en matière de construction des véhicules. Le poids à vide des voitures de tourisme serait ainsi limité à 2,2 tonnes afin d'atteindre les objectifs fixés dans les domaines de l'environnement et de la sécurité routière.

²⁸ Règlement (CE) n° 661/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les prescriptions pour l'homologation relatives à la sécurité générale des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes composants et entités techniques distinctes qui leur sont destinés, JO L 200 du 31.7.2009, p. 1

²⁹ Cf. art. 19 du règlement (CE) n° 661/2009

³⁰ Art. 7, al. 1 et 4, OETV (RS 741.41)

³¹ Art. 67 et 222, al. 5, OETV (RS 741.41)

³² Les explications du comité d'initiative sont publiées sur Internet à l'adresse suivante (en allemand uniquement): www.menschenfreundlicher.ch.

3.2 Réglementation prévue par l'initiative

CO₂

L'initiative vise à introduire une limitation des émissions de CO₂. Il reviendra au Conseil fédéral de fixer les valeurs limites applicables aux différentes catégories de véhicules à moteur. Les dispositions transitoires contiennent une valeur limite pour les voitures de tourisme, fixée à 250 g/km. Ce taux sera régulièrement adapté en fonction de l'évolution de la technique et de l'état des connaissances.

Particules fines

L'initiative vise à limiter les émissions maximales de particules fines pour tous les véhicules automobiles. Les dispositions transitoires prévoient en particulier de réduire le taux applicable aux voitures de tourisme à 2,5 mg/km, contre 4,5 ou 5 mg/km aujourd'hui.

Sécurité routière

Sur le plan de la sécurité routière, l'initiative vise à introduire diverses prescriptions pour protéger les cyclistes, les piétons et autres usagers de la route. Les dispositions transitoires prévoient à cet égard que les voitures de tourisme doivent être dotées d'une «partie frontale sans risque excessif de blessure pour autrui».

Poids à vide

L'initiative vise également à durcir les dispositions relatives au poids maximal des voitures de tourisme en soumettant leur immatriculation à une limite du poids à vide, comme pour le poids total admis.

Conséquences en cas de non-respect des prescriptions et exceptions

L'initiative interdit l'immatriculation des véhicules automobiles qui ne respectent pas les nouvelles prescriptions. Ceux qui ont été immatriculés avant l'entrée en vigueur des dispositions concernées ou qui l'ont été à l'étranger pourront demeurer en circulation, mais seront soumis à une limite maximale de vitesse. Les dispositions transitoires la fixent à 100 km/h.

L'initiative autorise des exceptions relatives à l'immatriculation et à l'utilisation des véhicules s'ils sont indispensables à l'exercice de certaines activités.

3.3 Commentaire du texte de l'initiative

L'initiative propose d'introduire un art. 82a dans la Constitution, mais elle laisse certaines questions en suspens auxquelles il faudra répondre en cas d'acceptation.

La notion de «quantités *excessives* de substances nocives» mentionnée à l'al. 2 est vague. Certes, les dispositions transitoires donnent un certain nombre de points de repères (250 g km pour le CO₂ et 2,5 mg/km pour les particules fines), mais ceux-ci ne suffiront pas le jour où il faudra tenir compte de nouveaux progrès techniques. Le système de réduction des émissions de CO₂ de l'UE³³ ne donnera pas davantage de

³³ Règlement (CE) n° 443/2009 (cf. note 20)

clés, puisqu'il se fonde sur un autre principe. De plus, le texte de l'initiative est muet sur la valeur limite à appliquer pour les autres véhicules.

De même, l'*al. 3* parle de «danger *excessif*» pour les voitures de tourisme. Les dispositions transitoires ne sont guère plus précises, puisqu'elles font mention d'une «partie frontale sans risque *excessif* de blessure pour autrui». Si on peut reprendre la définition de l'UE pour les voitures de tourisme³⁴, il en manque toujours une pour les autres véhicules.

Dans les deux alinéas, la formulation «ne peuvent pas être immatriculés» n'est pas claire. A qui revient-il de prouver qu'un véhicule ne peut être immatriculé? Si la disposition constitutionnelle équivaut à une interdiction, le fardeau de la preuve repose sur l'Etat: il reviendrait alors à chaque fois aux autorités chargées de l'immatriculation de prouver que le véhicule en question ne respecte pas les prescriptions. Cette solution risquant d'être difficilement réalisable, il vaudrait cependant mieux continuer d'édicter des prescriptions applicables à la construction et à l'équipement: en tel cas, en effet, le fardeau de la preuve repose sur le demandeur de l'immatriculation.

Enfin, la limitation de la vitesse pour les voitures de tourisme s'applique-t-elle aussi aux voitures disposant d'autorisations spéciales? Le Conseil fédéral pense que non, étant donné que la circulation de ces véhicules est conforme à la loi. On ignore en outre ce qui se passerait si les valeurs limites changent. Les automobilistes pourraient craindre que leur véhicule se voie soudain imposer une limitation de vitesse et qu'il perde dès lors de sa valeur.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des buts de l'initiative

L'initiative populaire poursuit un but environnemental, notamment la réduction des émissions de CO₂. Les mesures proposées auront certainement aussi un impact positif sur la sécurité routière.

En outre, l'initiative devrait influencer le parc des voitures de tourisme, en faisant diminuer la part de voitures à fort taux d'émissions (forme, poids et puissance du moteur). Les auteurs de l'initiative estiment que le poids et la forme des voitures représentent un risque plus important en cas d'accident impliquant des usagers vulnérables de la route, voire des véhicules moins hauts et plus légers. Ils demandent donc une limitation du poids à vide et un renforcement des réglementations relatives à la conception des voitures de tourisme, notamment pour la partie frontale.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation³⁵

Conséquences pour les voitures de tourisme neuves

Au 31 décembre 2008, près de 80 % des types de voitures de tourisme homologués en Suisse (première mise en circulation) ne respectaient pas, en partie faute de

³⁴ Règlement (CE) n° 78/2009 (cf. note 2)

³⁵ Etat au 31 déc. 2008

preuve, au moins un des critères de l'initiative. Aucune preuve n'est notamment disponible pour la protection des piétons lorsque les véhicules ont été réceptionnés avant l'édiction des prescriptions concernées et avant le relevé des données requises. Ces voitures ne pourraient dès lors plus être immatriculées.

Ce pourcentage relativement élevé diminuera cependant nettement d'ici à l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution (probablement en 2013). Les nouveaux modèles de voitures ou ceux qui sont entièrement reconçus doivent en effet déjà respecter des normes sur la protection des piétons pour obtenir une homologation. Les modèles partiellement modifiés y seront aussi amenés à partir du 1^{er} septembre 2010. De plus, les voitures des catégories Euro 5 et Euro 6 présentent des taux de particules nettement en dessous des valeurs limites. En tout état de cause, les constructeurs pourraient apporter la preuve manquante *a posteriori*.

Conséquences pour les voitures de tourisme en circulation

Seulement 3,4 % des voitures de tourisme en circulation au 31 décembre 2008 (env. 135 300) satisfaisaient avec certitude les critères fixés dans l'initiative (cf. ch. 3.2). Ces véhicules ne seraient pas soumis à une limitation de vitesse. À l'inverse, 96,6 % des voitures de tourisme en circulation (3,796 millions) ne rempliraient pas les critères définis dans l'initiative.

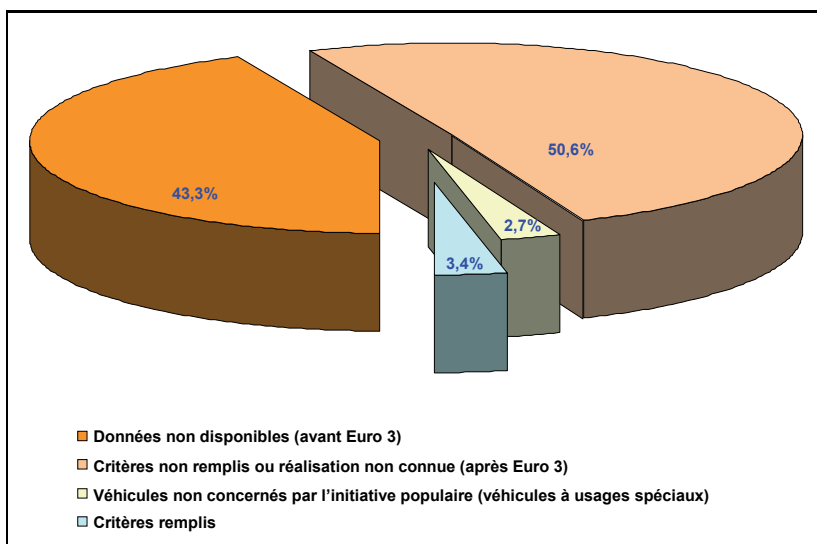
Relativisons toutefois ces chiffres. Tout d'abord, faute de données, seule la moitié des voitures de tourisme concernées peut être soumise à une évaluation complète. L'examen de leurs données révèle qu'au moins un des critères de l'initiative n'est pas rempli. Notons par ailleurs que les relevés n'ont lieu que depuis l'introduction de la norme Euro 3 en 2001³⁶.

En tout état de cause, et comme dit plus haut, les constructeurs peuvent fournir les données manquantes ou apporter les preuves nécessaires *a posteriori*.

Lorsque l'initiative sera soumise en vote, soit probablement en 2011, ou lorsque le projet de révision partielle de la loi sur le CO₂ proposé à titre de *contre-projet indirect* entrera en vigueur, soit le 1^{er} janvier 2012, le parc automobile se sera renouvelé. Les voitures conformes seront ainsi plus nombreuses. Autrement dit, le nombre de véhicules non conformes aux critères de l'initiative diminuera d'année en année.

³⁶ Directive 98/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 relative aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur et modifiant la directive 70/220/CEE, JO L 350 du 28.12.1998, p. 1

Respect des critères de l'initiative pour les voitures de tourisme en circulation au 31 décembre 2008



Les voitures de tourisme pour lesquelles les données sont connues (état au 31 décembre 2008) répondent aux critères de l'initiative dans les proportions suivantes:

Critère à remplir	Nombre	Voitures postérieures à Euro 3 (en pour-cent)	Voitures de tourisme en circulation (en pour-cent)
CO ₂ (< 250 g/km)	1 885 565	88,7	47,9
Particules (< 2,5 mg/km)	1 824 048	85,7	46,3
Poids à vide (< 2,2 t)	2 065 319	97,2	52,5
Protection des piétons ³⁷	154 176	7,2	3,9

Il est difficile de déterminer l'impact des preuves apportées *a posteriori* sur ces chiffres, notamment s'agissant de la protection des piétons pour les voitures de tourisme antérieures à la norme Euro 3. La réalisation de contrôles et l'acquisition de ces données seraient en tout état de cause des tâches complexes et lourdes. A titre d'exemple, plusieurs véhicules du même modèle devraient être soumis à une procédure test déterminée, contenant différents examens (essais de choc)³⁸.

³⁷ Directive 2003/102/CE (cf. note 1)

³⁸ Cf. art. 3 et annexe I de la directive 2003/102/CE

Conséquences pour l'environnement

Conséquences sur les émissions de CO₂ en cas de limitation des nouvelles immatriculations

L'impact écologique de la limitation des nouvelles immatriculations de voitures de tourisme telle que visée par l'initiative a fait l'objet d'une étude de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)³⁹. Par rapport au scénario de référence de l'Office fédéral de l'énergie⁴⁰, l'étude table sur un potentiel de réduction annuel moyen, du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2018, d'environ 150 000 tonnes de CO₂ pour les nouvelles immatriculations et de 50 000 tonnes de CO₂ grâce à la réduction de la vitesse maximale à 100 km/h, soit au total 1,7 % des émissions générées chaque année par l'ensemble des voitures de tourisme. Les économies ont été calculées pour toute la durée de vie des véhicules mis en circulation pour la première fois et reportées entièrement sur l'année de la première mise en circulation.

Les conséquences de la mise en œuvre du *contre-projet indirect* sur l'environnement (motion n^o 07.3004) sont décrites au ch. 6.

Conséquences sur les émissions de CO₂ en cas d'abaissement de la vitesse maximale autorisée

L'abaissement à 100 km/h de la vitesse maximale autorisée pour les voitures de tourisme qui ne respectent pas les critères de l'initiative entraînerait une réduction des émissions de CO₂ et de polluants. Précisons cependant que cette réduction se limitera à des situations déterminées, à savoir sur les tronçons d'autoroute limités à 120 km/h.

Le potentiel de réduction des émissions a été calculé par l'EPFZ à l'aide d'une simulation⁴¹: si les dispositions d'exécution entrent en vigueur en 2013 et que l'abaissement de la vitesse est appliqué immédiatement, la réduction s'élèverait à 68 000 tonnes de CO₂ par an, soit 0,6 % des émissions de CO₂ générées annuellement par les voitures de tourisme. La simulation prend pour base une vitesse moyenne de 120 km/h pour l'ensemble des kilomètres parcourus sur l'autoroute.

Une acceptation de l'initiative ferait cependant fortement reculer les ventes des modèles de voitures concernés par la limitation de vitesse: l'effet anticipé de la mesure dépasserait donc la réduction directe des émissions.

En outre, l'évolution du parc automobile en faveur de véhicules à plus haut rendement énergétique et à plus faible taux d'émissions devrait faire baisser le potentiel d'économies à environ 26 000 tonnes de CO₂ (ou 0,25 %) d'ici à 2018.

Conséquences sur les émissions de particules fines

La valeur limite proposée dans l'initiative pour les particules fines (2,5 mg/km) se situe largement en dessous de la limite fixée pour les normes Euro 5 et Euro 6 (5 ou 4,5 mg/km). Or la seule manière de respecter ces deux normes est d'équiper les moteurs diesel d'un filtre à particules hautement performant, dont l'utilisation permet d'atteindre une valeur bien inférieure à celle proposée dans l'initiative. Le taux moyen de particules fines des véhicules disposant d'un tel équipement est en effet de

³⁹ OFROU, *Analyse der Auswirkungen der Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» auf die Neuzulassungen*, Pr Peter de Haan, EPFZ, 2008

⁴⁰ OFEN, *Perspectives énergétiques 2035*, 2007

⁴¹ Cf. note 39

0,57 mg/km, un chiffre calculé à partir des valeurs effectives de 187 voitures diesel des catégories Euro 5 et Euro 6 homologuées en Suisse jusqu'au 31 décembre 2008. Une seule voiture présentait un taux supérieur à 2,5 mg/km (3 mg/km).

Conséquences sur la sécurité routière

Premières immatriculations

Si les réglementations internationales en matière de protection des piétons et des passagers continuent d'être appliquées et d'évoluer, la Suisse n'aura pas à établir ses propres prescriptions. L'initiative ne renforce donc pas la sécurité routière.

Par ailleurs, relevons que de futurs dispositifs techniques intelligents équipés de capteurs permettront d'éviter les accidents ou, du moins, d'en amoindrir considérablement la gravité. En conséquence, la forme des véhicules joue un rôle moins décisif dans la sécurité routière. En effet, plutôt que de minimiser l'impact sur le plan mécanique, on recourra à des systèmes visant à éviter l'accident ou à l'atténuer, par exemple grâce à un système de freinage d'urgence automatique. Ce type d'équipement présente notamment un avantage pour les véhicules dont la partie frontale est fortement réduite en raison de leur usage (par ex. minibus, voitures de livraison et camionnettes).

Cette problématique est d'autant plus complexe que les petits véhicules légers et peu polluants sont dotés de zones déformables moins étendues, voire inexistantes, et au contraire d'une carrosserie beaucoup plus rigide. La plupart des constructeurs partent du principe qu'en cas d'accident, le choc sera absorbé par la zone déformable de l'autre véhicule impliqué.

A supposer que la Suisse édicte ses propres prescriptions en vertu de l'initiative, il est difficile de prévoir dans quelle mesure les constructeurs de voitures de tourisme en tiendront compte. Du reste, le marché suisse est si étroit que de telles dispositions pourraient n'avoir pratiquement aucun effet sur le développement des voitures. Dès lors, certains véhicules ne pourraient plus être immatriculés en Suisse bien que la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité l'exige, ce qui s'apparenterait à une entrave technique au commerce.

Voitures de tourisme déjà immatriculées

La sécurité routière ne serait qu'indirectement touchée par la réduction de la vitesse maximale (à 100 km/h) imposée aux voitures de tourisme déjà immatriculées. Toutefois, l'application de vitesses maximales différenciées sur les routes nationales représenterait un nouveau risque qui annihilerait l'effet positif de la mesure.

Les voitures de tourisme touchées par la limitation de vitesse pourraient en revanche être remplacées par des voitures plus récentes et plus sûres, ce qui améliorerait la sécurité routière.

La sécurité des piétons et des cyclistes n'augmenterait pas, étant donné que la limitation de vitesse ne se ferait sentir que là où ils ne sont pas autorisés à circuler, à savoir sur les autoroutes.

Conséquences sur les finances et sur les effectifs de la Confédération et des cantons

Nouvelles prescriptions

Si les auteurs de l'initiative se contentent de définir des valeurs limites pour les voitures de tourisme, ils demandent aussi à la Confédération d'en fixer pour l'ensemble des véhicules à moteur. La tâche serait relativement simple pour les classes de véhicules déjà soumises à des valeurs limites. Par contre, la définition de valeurs limites applicables à d'autres substances polluantes et la mise en place de nouvelles procédures d'examen représenteraient une charge bien plus importante. Quoiqu'il en soit, une acceptation de l'initiative contraindrait la Confédération à fixer des valeurs limites dans les domaines qui en sont dépourvus et, au besoin, à élaborer de nouvelles procédures de tests. L'extension de l'application des valeurs limites en matière de CO₂ à toutes les classes de véhicules entraînerait inévitablement une charge supplémentaire considérable. A l'heure actuelle, seules les émissions de CO₂ des voitures de tourisme et de véhicules utilitaires pesant jusqu'à 3,5 tonnes sont mesurées et saisies systématiquement dans le cadre de l'homologation. Cependant, la plupart de ces mesures ne sont pas effectuées en Suisse, mais dans les pays de l'UE. En effet, les laboratoires d'essais qui pourraient établir les données requises en Suisse ne disposent pas des capacités suffisantes pour accomplir cette tâche.

La protection des piétons se concentre actuellement sur les usagers de la route les plus vulnérables. L'élargissement de son application à tous les usagers, à savoir aux occupants des autres véhicules, exigerait l'élaboration de réglementations et de procédures nouvelles, qui entraîneraient des coûts et des frais de personnel d'un montant considérable. L'élaboration de règlements présuppose par ailleurs un investissement de plusieurs années, aux termes desquelles les règlements doivent être adaptés et remaniés en permanence à la lumière des nouvelles connaissances de la recherche. La Confédération devrait assumer seule ces charges, alors qu'elle peut aujourd'hui s'appuyer sur les résultats de la recherche menée à l'échelle internationale et sur les réglementations qui en découlent.

Il se pourrait même que des réglementations internationales de contenu similaire se développent parallèlement à celles de la Suisse et qu'elles rendent ces dernières superflues.

Contrôle de la réduction de la vitesse

La mise en œuvre de l'initiative supposerait l'élaboration, l'introduction et l'application d'un système permettant d'indiquer et de contrôler la réduction de la vitesse des voitures de tourisme suisses et étrangères concernées circulant sur sol suisse. A la charge initiale assumée par la Confédération pour le développement d'un tel système s'ajouteraient les frais et les ressources en personnel supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre et aux contrôles par les cantons (services des automobiles et police, notamment). Les conséquences en matière de formalités douanières pour les véhicules étrangers seraient également importantes, notamment aux postes-frontières autoroutiers.

Pour distinguer les véhicules, par exemple au moyen d'un autocollant, il faudrait contrôler les voitures une à une (marque, modèle, année de construction et version) pour vérifier si elles remplissent tous les critères de l'initiative. Chaque véhicule

autorisé à circuler à 120 km/h devrait ensuite être muni d'un autocollant, qui serait valable jusqu'au prochain abaissement des valeurs limites.

Si l'autocollant était apposé sur les voitures soumises à une réduction de la vitesse à 100 km/h, leurs propriétaires pourraient échapper aux contrôles en retirant l'autocollant, étant donné que des modèles d'apparence similaire peuvent être équipés de moteurs différents et donc être soumis ou non à la limitation de vitesse.

Les frais se reporteraient dès lors sur les conducteurs de voitures plus sûres et à faibles taux d'émissions, puisqu'il leur reviendrait d'acquiescer l'autocollant les autorisant à rouler à 120 km/h. Une telle procédure n'aurait cependant aucune chance de réunir une majorité politique.

La réduction de la vitesse maximale pose un autre problème d'exécution: les installations de surveillance fixes sur les autoroutes devraient être modifiées de manière à pouvoir contrôler les différentes limitations de vitesse. Les contrôles volants et mobiles seraient également touchés. Sans contrôle, en effet, les conducteurs des véhicules concernés ne respecteront sans doute pas la limitation spéciale qui leur est imposée.

Conséquences économiques

Premières immatriculations

La probable perte de valeur des voitures qui, en cas d'acceptation de l'initiative, ne rempliraient pas tous les critères requis pourrait encourager la vente de voitures à taux d'émissions plus faible, neuves pour la plupart, ce qui profiterait aux concessionnaires, aux importateurs et, indirectement, aux fournisseurs.

Si les constructeurs automobiles étaient contraints de remplir des critères particuliers de la Suisse, les importations directes ou parallèles en souffriraient. Les modèles européens ne seraient en effet plus admis en Suisse, du moins en partie. L'effet modérateur sur les prix exercé par les importations directes disparaîtrait.

Voitures de tourisme déjà immatriculées

En cas d'acceptation de l'initiative, les voitures de tourisme ne respectant pas les valeurs limites exigées perdraient probablement une grande partie de leur valeur. Sur le marché des occasions, les voitures dont la vitesse maximale autorisée serait réduite à 100 km/h se vendraient mal. La même tendance s'observerait avant le vote sur l'initiative pour les voitures neuves qui ne respecteraient pas les nouvelles valeurs limites. Notons toutefois que ces conséquences se feront uniquement sentir si la population table sur une acceptation de l'initiative et, ensuite, si elle est bel et bien acceptée.

Étant donné que l'initiative prévoit des exceptions pour des l'exercice de certaines activités, certaines voitures de tourisme pourraient être admises pour de justes motifs après l'entrée en vigueur des nouvelles valeurs limites. Les autorités pourraient par exemple continuer à immatriculer les véhicules affectés aux services d'urgence, de secours et d'entretien, en particulier dans les régions rurales et montagneuses.

Compatibilité avec les accords internationaux

Accord OTC et accord sur les homologations

En vertu de l'art. 2.4 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC)⁴², la Suisse est tenue d'utiliser les normes internationales ou leurs éléments pertinents, pour autant qu'ils existent, comme base de ses prescriptions techniques, sauf lorsque ces normes internationales ou ces éléments seraient inefficaces ou inappropriés pour réaliser les objectifs légitimes recherchés, par exemple en raison de facteurs climatiques ou géographiques fondamentaux ou de problèmes technologiques fondamentaux.

Dans le domaine des véhicules à moteur, l'accord CEE-ONU concernant l'adoption de prescriptions techniques uniformes applicables aux véhicules à roues et les conditions de reconnaissance réciproque (accord sur les homologations)⁴³ occupe une place centrale. Plus de 120 règlements CEE fixant des dispositions uniformes en matière de sécurité, de protection de l'environnement et d'utilisation de l'énergie applicables aux véhicules et à leur équipement et visant à harmoniser autant que possible sur le plan international les prescriptions techniques découlent de cet accord.

Les règlements CEE constituent sans aucun doute des normes internationales au sens de l'accord OTC, d'autant qu'il ne s'agit pas de spécifications techniques élaborées par un organisme privé, mais bien de réglementations découlant d'un accord international multilatéral. Depuis la révision II de l'accord sur les homologations en 1995, le domaine d'application géographique s'est étendu au monde entier. L'accord compte aujourd'hui plus de 40 parties contractantes, dont l'UE, le Japon, la Corée du Sud, la Russie, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud. Les Etats-Unis, quant à eux, ne l'ont pas ratifié. Ils sont tout de même liés au processus législatif mondial depuis leur adhésion à l'accord du 25 juin 1998 concernant l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues, ainsi qu'aux équipements et pièces qui peuvent être montés et/ou utilisés sur les véhicules à roues⁴⁴.

En vertu de l'art. 2.4 de l'accord OTC, les prescriptions nationales en matière de véhicules à moteur doivent donc être définies en conformité avec les règlements CEE-ONU. Si la Suisse devait interdire la mise sur le marché de certains véhicules automobiles, elle serait tenue de prouver, pour autant que les véhicules respectent les exigences des règlements CEE, que les dispositions de ces règlements sont des moyens «inefficaces» ou «inadéquats» d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Si elle n'y parvenait pas, elle se rendrait coupable d'une violation du traité.

Accord de libre-échange Suisse-CEE et ARM

L'accord de libre échange interdit à la Suisse d'introduire de nouvelles restrictions quantitatives à l'importation ou des mesures d'effet équivalent. Introduire des prescriptions techniques différentes pour obtenir une autorisation de mise sur le marché de produits ou menacer de sanctions les contrevenants constitue *a priori* des «mesures d'effet équivalent», puisqu'elles entravent autant les échanges commerciaux que

⁴² RS 0.632.20, annexe 1A.6

⁴³ RS 0.741.411

⁴⁴ Le texte de l'accord est publié sur le site Internet des Nations unies à l'adresse suivante: http://treaties.un.org/doc/publication/ctc/ch_xi_b_32.pdf

des restrictions quantitatives. Néanmoins, ces mesures peuvent être conformes au droit si elles visent à protéger des intérêts publics et qu'elles répondent au principe de la proportionnalité, à savoir qu'elles sont adéquates, qu'elles entraînent une entrave minimum au commerce et que cette entrave n'est pas trop lourde par rapport au but poursuivi. La protection de la santé étant bien d'intérêt public, elle peut justifier l'interdiction de véhicules «non respectueux des personnes» telle que le propose l'initiative. Reste à savoir si les valeurs limites qu'elle prescrit répondent au principe de la proportionnalité. Pour y répondre, il faudrait se fonder sur les dernières découvertes scientifiques et tenir compte du principe de précaution. Néanmoins, la Suisse éprouverait des difficultés à justifier l'édiction de prescriptions dérogeant à des réglementations internationales et européennes en vigueur, alors que les mêmes objectifs pourraient être atteints dans un délai raisonnable au moyen de mesures harmonisées sur le plan européen. Reprendre de manière autonome les prescriptions de l'UE, comme le prévoit le contre-projet, serait en revanche tout à fait compatible avec l'accord de libre-échange.

En concluant l'ARM, qui faisait partie des accords bilatéraux I et qui assurait l'équivalence des prescriptions suisses et européennes, la Suisse et l'UE ont convenu d'une reconnaissance réciproque de l'immatriculation des véhicules à moteur. Or, la limitation du poids des voitures de tourisme à 2,2 tonnes, telle que la prévoient les dispositions transitoires de l'initiative, n'est pas équivalente aux prescriptions européennes: elle contrevient donc à l'ARM. En cas d'acceptation de l'initiative, les prescriptions suisses sur les émissions de particules et sur le poids maximal seraient plus sévères que celles de l'UE, ce qui contraindrait la Suisse à suspendre le chapitre correspondant de l'ARM pour éviter un conflit entre ses dispositions constitutionnelles et le droit international. L'UE ayant déjà accueilli fraîchement l'annonce faite par la Suisse de sa volonté d'avancer la date d'introduction d'une valeur limite d'émissions de particules pour les voitures de tourisme diesel, les mesures qu'impose l'initiative pourraient entraîner des problèmes considérables dans nos relations bilatérales.

4.3 Mérites et lacunes de l'initiative

Projets de développement du droit suisse

En adoptant la motion n° 07.3004, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de garantir que la Suisse se conforme aux valeurs cibles d'émissions de CO₂ prescrites par l'UE. Le principe qui sous-tend le dispositif européen consiste à limiter les émissions moyennes des parcs de véhicules plutôt que de fixer un taux pour chaque véhicule conformément à l'initiative. Le modèle de l'UE aura donc un impact bien plus grand, sans violer d'accord international.

Les normes Euro (Euro 5 depuis le 1^{er} septembre 2009, Euro 6 à partir du 1^{er} septembre 2014) permettent de réduire régulièrement et de manière concertée sur le plan international les valeurs limites d'émissions de polluants (monoxyde de carbone, hydrocarbures, oxydes d'azote et particules fines). Alors que les taux de la plupart des polluants demeureraient définis par les normes Euro, l'initiative prévoit de cibler spécifiquement les émissions de particules fines en y appliquant des règles plus sévères. Comme dit plus haut (cf. ch. 4.2), les taux réels sont bien inférieurs aux normes. Ce durcissement alourdirait donc inutilement les tâches et n'apporterait que des complications au niveau international.

Rappelons que la protection des piétons⁴⁵, introduite progressivement depuis octobre 2005, est régie par un règlement CE depuis le 24 novembre 2009⁴⁶. Ce dernier impose l'équipement de systèmes anticollision, tels les systèmes d'antiblocage des roues (ABS) ou d'aide au freinage d'urgence (AFU). Les voitures de tourisme d'un poids total autorisé dépassant 2,5 tonnes, qui n'étaient pas concernées jusqu'ici par les dispositions relatives à la protection des piétons, seront prises en compte à partir de 2015 dans ce nouveau règlement. Ces modifications sont régulièrement examinées par l'OFROU, qui recommande le cas échéant au Conseil fédéral de les adopter par la voie législative ordinaire. Elles devraient également être reprises au chap. 12 de l'annexe I de l'ARM. Ces modifications sont souvent un simple développement de règles existantes, mais elles peuvent également être totalement nouvelles. Par exemple, l'UE prévoit d'introduire progressivement sur les diverses classes de véhicules le contrôle dynamique de conduite et d'autres systèmes d'aide à la conduite et de conduite servodynamique. Le règlement correspondant a été publié le 31 juillet 2009 au Journal officiel⁴⁷ et il est en train d'être examiné par l'OFROU.

Outre l'adoption des règles internationales, la Suisse mène ses propres projets. En 2006, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a décidé de transformer l'étiquette-énergie utilisée pour les voitures de tourisme en étiquette-environnement. Cette nouvelle étiquette donnera des renseignements non seulement sur l'efficacité énergétique, mais aussi sur la charge environnementale du véhicule. Une ordonnance a été élaborée à cet effet⁴⁸. La majorité des participants à la procédure d'audition s'est déclarée favorable au principe du nouveau label. L'étiquette-environnement doit permettre de moderniser le parc automobile suisse pour réduire la consommation énergétique et la charge environnementale.

A l'échelon cantonal, plusieurs projets visant à rendre plus écologique la loi sur l'impôt sur les véhicules sont en cours. L'initiative du 30 novembre 2005 du canton de Berne, intitulée «Différenciation de l'impôt sur les véhicules à moteur au niveau fédéral», sera ainsi examinée lors des délibérations relatives au contre-projet à la présente initiative.

Analyse des mérites et des lacunes

Etant donné que l'initiative est contraire à plusieurs accords internationaux, elle serait presque impossible à mettre en œuvre sans dénoncer certains traités ou en renégocier certaines dispositions. Par ailleurs, son objectif premier, qui est de bannir de la route les gros 4x4, de réduire les atteintes à l'environnement des véhicules automobiles et d'accroître la sécurité routière, ne serait que partiellement atteint.

L'initiative vise en effet un petit groupe de voitures de tourisme à très fort taux d'émissions, dont un grand nombre sont des objets de collection (par ex. des voitures de sport) qui parcourent proportionnellement peu de kilomètres. Or, dans ce segment du marché, les mesures incitatives en faveur d'automobiles plus efficaces et moins polluantes ont relativement peu d'effets. Pour la plupart des véhicules, seule la menace d'une limitation de la vitesse pourrait en avoir. Ils se feront déjà sentir

⁴⁵ Directive 2003/102/CE (cf. note 1)

⁴⁶ Règlement (CE) n° 78/2009 (cf. note 2)

⁴⁷ Règlement (CE) n° 661/2009 (cf. note 28)

⁴⁸ Ordonnance sur le marquage des voitures de tourisme neuves au moyen de l'étiquette-environnement (projet)

avant l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution, puis sur le marché des voitures d'occasion.

S'agissant des valeurs limites de CO₂, l'approche suivie par l'UE lui donne un champ d'action plus large. En effet, en calculant une valeur cible sur la moyenne des émissions des véhicules du parc, l'effet est multiplié, puisque la mesure incite les consommateurs à acheter des voitures efficaces et peu polluantes dans toutes les catégories. L'initiative, elle, ne prévoit que de limiter les émissions maximales. Une grande partie des voitures de tourisme échappant à toute mesure, la réduction des atteintes à l'environnement y est donc moindre (cf. ch. 4.2).

La valeur limite définie dans les dispositions transitoires de l'initiative permettrait d'immatriculer une voiture présentant un taux d'émission de CO₂ de 249 g/km. Avec le contre-projet, cette même voiture serait soumise à une sanction d'environ 33 000 francs en 2015, à moins que d'autres voitures moins polluantes du parc permettent de compenser ces émissions.

L'initiative prévoit certes un abaissement de la valeur limite de CO₂. Toutefois, même avec une réduction de 60 %, soit une valeur limite de 150 g/km, le potentiel reste en dessous de ce que permet d'atteindre modèle de l'UE.

S'agissant des émissions de particules fines, les valeurs limites fixées pour les voitures de tourisme neuves sont déjà très basses. Bien que la valeur imposée par la norme Euro 5 (5 ou 4,5 mg/km) soit moins sévère que la valeur visée par l'initiative (2,5 mg/km), les émissions effectives sont encore plus basses (env. 0,6 mg/km). Si les progrès techniques le permettent, un durcissement des normes Euro réduirait encore ces émissions.

Dans le domaine de la sécurité routière, l'objectif poursuivi par l'initiative est certes louable, mais les solutions proposées ignorent des facteurs essentiels. S'il est vrai que la gravité d'un accident est en principe liée au poids du véhicule et à sa forme, d'autres facteurs comme la vitesse, l'angle d'impact et un grand nombre d'autres facteurs physiques qui ne peuvent guère être modélisés entrent en ligne de compte. Ces éléments ont été pris en considération lors de l'élaboration des tests de protection des piétons, de même que les différents types d'accident et les possibilités techniques offertes par la construction de véhicules. Leur développement est constant. Si la Suisse utilisait des facteurs simplifiés comme la hauteur, l'angle du capot, le poids du véhicule et le matériau de fabrication de la partie frontale afin de retirer de la circulation les véhicules revêtant les caractéristiques des 4x4, elle se verrait rapidement contrainte d'introduire des procédures différenciées. A titre d'exemple, selon la taille du piéton et la vitesse du véhicule, une partie frontale fortement inclinée ne devrait pas faire courir un risque plus élevé qu'un capot faiblement incliné. De plus, il est difficile de définir clairement quelles voitures sont soumises à la réglementation sur les 4x4 et lesquelles ne le sont pas.

Les assistants de conduite actifs ou passifs sont très prometteurs, parce qu'ils permettent d'éviter des accidents ou du moins d'en réduire l'ampleur. L'aspect de la partie frontale perd donc de son importance du point de vue la sécurité routière, étant donné qu'un véhicule équipé d'un tel système ne sera probablement jamais impliqué dans un accident. Un premier pas a été franchi dans cette direction avec l'obligation introduite par le règlement révisé sur la protection des piétons⁴⁹ d'équiper les véhicules d'un système ABS et celle introduite par le règlement concernant les prescrip-

⁴⁹ Règlement (CE) n° 78/2009 (cf. note 2)

tions pour l'homologation relatives à la sécurité générale des véhicules à moteur⁵⁰ de les équiper d'un système ESP.

Quant à la réduction de la limitation de la vitesse pour les voitures de tourisme en circulation ne respectant pas les exigences, elle nécessiterait, du moins dans un premier temps, l'introduction d'une limitation générale à 100 km/h sur les autoroutes. Or, même si le nombre de véhicules répondant aux normes ne cesse d'augmenter, de nombreuses voitures seraient soumises à cette limitation pendant encore plusieurs années.

5 Conclusions

Les objectifs visés par l'initiative rejoignent ceux de la Suisse et de l'UE. La différence réside dans la méthode.

Le Conseil fédéral estime à ce égard que le cadre légal, notamment les accords internationaux, et le principe de la proportionnalité doivent être respectés. En outre, comme expliqué dans les chapitres précédents, la portée de l'initiative serait plus faible que les mesures que la Suisse a déjà prises ou qu'elle prévoit de prendre. En effet, certaines dispositions ont déjà été mises en œuvre dans une large mesure (protection des piétons, valeur limite pour les particules fines), tandis que les solutions concrètes de réduction des émissions de CO₂ proposées dans le contre-projet indirect sont conformes aux mesures prises sur le plan international et ont un champ d'action plus large.

Les coûts élevés qu'entraînerait la réalisation des mesures visées par l'initiative, alors que leur impact reste minime, plaident également pour son rejet.

Après analyse des avantages et des inconvénients que comporterait la mise en œuvre de l'initiative, le Conseil fédéral propose de la rejeter.

6 Présentation du contre-projet

6.1 Contexte

Le 12 février 2007, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a déposé la motion suivante (07.3004):

Le Conseil fédéral est chargé de proposer les bases légales d'un dispositif qui garantisse que les émissions moyennes des nouvelles voitures immatriculées en Suisse se conforment dès 2012 au dispositif européen.

Le 16 mars 2007, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion pour des raisons d'ordre formel, parce que le contenu du plan d'action «Efficacité énergétique» de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) était en cours d'élaboration. La motion a tout de même été adoptée par le Conseil national le 21 mars 2007 et par le Conseil des Etats le 4 octobre 2007. L'OFEN s'est vu confier la responsabilité de sa mise en œuvre.

⁵⁰ Règlement (CE) n° 661/2009 (cf. note 28)

Le 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre cette motion sous la forme d'un contre-projet indirect à l'initiative «pour des véhicules plus respectueux de l'environnement».

Le nouveau règlement (CE) n° 443/2009⁵¹ définit des valeurs cibles de CO₂ pour les constructeurs et les importateurs. L'objectif est de réduire à 130 g/km d'ici à 2015 les émissions moyennes de CO₂ des voitures immatriculées dans l'UE, grâce à des améliorations techniques. Pour l'année 2020, l'UE a fixé la valeur cible à 95 g/km. Les modalités (par ex. taxe pour dépassement des émissions autorisées) seront fixées d'ici au 1^{er} janvier 2013 après réexamen des objectifs.

La motion implique que la Suisse élabore son propre dispositif de réduction des émissions de CO₂ en se fondant sur les valeurs cibles de l'UE et sur les moyens qu'elle emploie pour les atteindre.

6.2 Mandat

Le critère déterminant pour la mise en œuvre de la motion est le respect de la valeur cible moyenne de 130 g CO₂/km en 2015. Conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 443/2009, une réduction supplémentaire de 10 g/km doit être obtenue par d'autres mesures. Aucune sanction ne pourra toutefois être prise pour l'imposer.

Le Conseil fédéral propose de mettre en œuvre la motion sous la forme d'une révision partielle de la loi sur le CO₂ (projet A), puis d'une intégration à sa révision totale (projet B). La révision partielle (projet A) pourrait ainsi entrer en vigueur immédiatement le 1^{er} janvier 2012⁵², avant d'être remplacée par la révision totale (projet B) le 1^{er} janvier 2013.

6.3 Calcul de la valeur cible spécifique et de la sanction

La moyenne de 130 g CO₂/km est une valeur cible globale. Pour l'atteindre, chaque importateur et chaque constructeur de voitures de tourisme se verra fixer une valeur cible spécifique pour son parc de voitures. La formule permettant de la calculer⁵³ devrait être reprise dans l'ordonnance d'exécution.

Concrètement, une valeur spécifique d'émissions de CO₂ sera calculée pour chaque voiture de tourisme immatriculée pour la première fois sur la base de son poids à vide.

⁵¹ Cf. note 20

⁵² Cf. ch. 4.3 du message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012 (FF 2009 6723)

⁵³ Publiée dans l'annexe I du règlement (CE) n° 443/2009 (cf. note 20).

Emissions spécifiques en g CO₂/km = 130 g/km + a·(M-M₀)

a: 0,0457 (coefficient angulaire de la droite de la valeur cible)⁵⁴

M: poids du véhicule à vide (en kg)

M₀: poids à vide moyen des voitures de tourisme immatriculées pour la première fois en Suisse l'année précédente (en kg)

Pour les voitures de tourisme plus lourdes que la moyenne, la valeur spécifique d'émissions est donc supérieure à 130 g/km; inversement, pour les voitures plus légères que la moyenne, cette valeur sera inférieure.

La valeur cible spécifique moyenne est calculée à partir des valeurs spécifiques de l'ensemble des voitures de tourisme d'un importateur ou d'un constructeur mises en circulation pour la première fois pendant l'année considérée. On la compare ensuite aux émissions moyennes effectives des véhicules concernés. Si ces dernières dépassent la valeur cible spécifique sur une période d'une année, une sanction est prononcée.

Pour les années 2012 à 2018, le premier gramme de CO₂ excédant la valeur cible spécifique coûte 7.50 francs, le deuxième 22.50 francs et le troisième 37.50 francs; au-delà, chaque gramme coûte 142.50 francs. Ce montant est multiplié par le nombre de voitures de tourisme de l'importateur ou du constructeur qui ont été immatriculées pour la première fois dans l'année.

A partir de 2019, chaque gramme de CO₂ excédant la valeur cible coûtera 142.50 francs, montant qui sera également multiplié par le nombre de voitures de tourisme de l'importateur ou du constructeur qui ont été immatriculées pour la première fois dans l'année.

Comparaison entre l'UE et la Suisse

Année:	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Base de calcul (véhicules du parc)	65 % les moins polluants	75 % les moins polluants	80 % les moins polluants				100 %	
Objectif:	130 g CO ₂ /km en 2015							
Taxe UE (en euros):	1 ^{er} g: 5; 2 ^e g: 15; 3 ^e g: 25; 4 g et plus: 95 par g							95 par g
Sanction CH (en francs):	1 ^{er} g: 7.50; 2 ^e g: 22.50; 3 ^e g: 37.50; 4 g et plus: 142.50							142.50 par g

Les importateurs et les constructeurs peuvent s'associer en communautés de quotas d'émissions, auquel cas la valeur cible spécifique moyenne et les émissions de CO₂ moyennes effectives sont calculées globalement. Cette possibilité facilitera les

⁵⁴ Un véhicule pesant 100 kilos de plus que la moyenne nationale voit sa valeur spécifique augmenter de 4,57 g/km, alors que ce surpoids fait théoriquement augmenter les émissions moyennes de 7,61 g/km. La formule de l'UE ne prend ainsi en compte que 60 % du poids du véhicule à vide. Il vaut donc également la peine pour les importateurs et pour les constructeurs de véhicules relativement lourds d'investir dans les mesures de réduction des émissions.

accords et les échanges entre les importateurs et les constructeurs, ce qui permettra d'atteindre les objectifs plus efficacement et à moindre coût.

Le modèle sera introduit par étapes entre 2012 et 2015. Le calcul ne prend en effet pas immédiatement en compte l'ensemble des valeurs d'émissions des voitures de tourisme mises en circulation sur une année, mais:

- 65 % en 2012,
- 75 % en 2013,
- 80 % en 2014, et
- 100 % à partir de 2015.

Le calcul de la valeur cible spécifique moyenne ne tient compte que des meilleurs véhicules du parc (conformément aux pourcentages ci-dessus), à savoir ceux qui présentent les émissions de CO₂ les plus faibles sur l'ensemble des voitures de tourisme mises en circulation sur une année.

Enfin, durant une période de transition, les importateurs et les constructeurs proposant des voitures de tourisme dont les émissions de CO₂ sont inférieures à 50 g/km seront récompensés. Il est en effet prévu de comptabiliser ces véhicules plusieurs fois dans le calcul des émissions moyennes spécifiques:

- 3,5 fois en 2012 et 2013,
- 2,5 fois en 2014, et
- 1,5 fois en 2015.

Cette pondération fera baisser la valeur cible spécifique des importateurs et constructeurs concernés.

6.4 Procédure de consultation relative à la révision complète de la loi sur le CO₂

La procédure de consultation relative à la révision complète de la loi sur le CO₂, menée du 5 décembre 2008 au 17 mars 2009, portait notamment sur les prescriptions applicables aux émissions de CO₂ des voitures de tourisme nouvellement immatriculées.

Le projet contenait ainsi un article sur les mesures techniques pour les véhicules. Le rapport explicatif présentait en outre les directives européennes sur les émissions des voitures de tourisme et mentionnait la motion visant à que ce la Suisse s'aligne sur le dispositif européen (cf. ch. 6.1).

Comme la procédure de consultation a été ouverte avant l'adoption en première lecture le 17 décembre 2008 du projet de règlement par le Parlement européen⁵⁵, le projet ne quantifiait pas la valeur cible. Toutefois, les participants à la consultation pouvaient se prononcer sur le niveau de la valeur cible, d'autant qu'ils ont rendu leur avis après la décision du Parlement européen. Une simple audition a donc été réalisée pour le présent projet, au lieu d'une nouvelle consultation.

⁵⁵ Le règlement (CE) n° 443/2009 (cf. note 20) a été formellement adopté le 23 avril 2009.

L'audition a réuni 66 participants: 48 se sont déclarés globalement favorables au projet (dont tous les cantons participants), seize ont demandé d'importantes modifications et deux l'ont rejeté.

Les associations de protection de l'environnement ont souhaité la mise en place d'un système d'incitation mieux ciblé et proposé d'introduire un modèle de certificats ou un modèle où le montant de la sanction serait adapté automatiquement si les objectifs ne sont pas atteints. A l'inverse, 18 participants préféreraient que le montant de la sanction soit adapté par voie d'ordonnance. Les associations de protection de l'environnement ont également demandé que la valeur cible soit abaissée à 120 g CO₂/km (au lieu de 130) d'ici à 2015, puisque l'UE vise également cette valeur (la réduction de 10 g CO₂/km doit être obtenue à l'aide de mesures supplémentaires). Elles ont en outre relevé que le parc de voitures neuves de la Suisse est, depuis des années, celui qui génère le plus de CO₂ en Europe. La valeur-cible proposée dans le projet (130 g CO₂/km) a été approuvée par 17 participants à l'audition. Par ailleurs, 16 participants ont demandé de fixer un objectif à long terme de 80 g CO₂/km (ou d'au moins 95 g CO₂/km) d'ici à 2020.

La branche automobile demande que le délai fixé pour atteindre les objectifs soit prolongé de cinq ans, soulignant que l'UE n'a pas la même topographie montagneuse que la Suisse (ce qui implique une proportion beaucoup plus élevée de voitures à quatre roues motrices) et qu'elle compte un plus grand nombre de véhicules diesel. Elle relève en outre que les constructeurs et les importateurs des Etats de l'UE auraient la possibilité de compenser les émissions de CO₂ entre les différents pays, tandis que la Suisse resterait isolée. La branche automobile considère donc que l'objectif est trop ambitieux pour la Suisse, ajoutant que le processus politique suisse accuse un retard de deux à trois ans dans le domaine. Les représentants de la branche automobile demandent donc que la valeur cible soit fixée à 130 g/km jusqu'en 2020 et proposent de constituer un groupe de travail chargé d'élaborer une solution économique appropriée pour la Suisse. Enfin, ils estiment que les sanctions sont trop élevées (le double de celles appliquées dans l'UE) et qu'elles ne sont pas compatibles avec la réglementation adoptée par l'UE.

D'autres participants à l'audition ont approuvé explicitement l'obligation d'indiquer le montant de la sanction à l'achat de voitures de tourisme. Le modèle d'exécution et les solutions proposées pour les petits importateurs ont été salués par 41 participants. Le modèle de redistribution des revenus provenant des sanctions, calqué sur celui de la taxe sur les composés organiques volatiles, recueille pour sa part l'approbation de 38 participants. Les cantons, quant à eux, trouvent que le système de certificats tel que demandé par les associations de protection de l'environnement est intéressant, mais qu'il est difficilement applicable, tandis que les associations automobiles et économiques le considère comme un frein au marché. La mise en œuvre d'une nouvelle mesure d'encouragement pour les carburants et les systèmes de propulsion écologiques est rejetée par 28 participants, jugeant que ceux-ci sont suffisamment encouragés par une taxation réduite ou l'exonération de l'impôt sur les huiles minérales.

En résumé, une large majorité des participants à l'audition s'est prononcée en faveur du projet de loi soumis à consultation. Le présent projet comporte certaines modifications, notamment en ce qui concerne l'évaluation régulière de la procédure, les

dispositions sur les objectifs à partir de 2019 et la réglementation particulière pour les fournisseurs de produits de niche (par voie d'ordonnance).

6.6 Grands principes du projet de loi

Le projet introduit dans la loi sur le CO₂ un modèle qui vise à promouvoir la vente de véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions en menaçant les importateurs de voitures de tourisme et les constructeurs suisses de voitures d'une sanction financière. La sanction est prononcée à la fin de l'année civile si l'importateur ou le constructeur dépasse la valeur cible spécifique qui lui est assignée.

Le projet se caractérise en outre par les critères suivants:

- La procédure d'immatriculation des véhicules ne change pas. Seuls les petits importateurs et les particuliers important des voitures en Suisse occasionneront un surcroît de travail pour les services cantonaux d'immatriculation.
- Le produit de la sanction couvre les dépenses supplémentaires de la Confédération et des cantons.
- Les excédents de recettes provenant de la sanction sont redistribués à la population.
- Une exécution adéquate est garantie.

6.7 Base d'évaluation

Tant le modèle proposé que celui de l'UE reposent sur les valeurs spécifiques d'émissions de CO₂ des voitures de tourisme. Ces valeurs se fondent sur les indications des constructeurs, qui déterminent les émissions et la consommation de leurs véhicules en se référant au «Nouveau cycle de conduite européen»⁵⁶. Les émissions étant mesurées en laboratoire, le résultat s'écarte fréquemment des valeurs réelles. Il est cependant nécessaire d'assurer des conditions homogènes pour comparer les véhicules entre eux. En 2008, l'émission moyenne de CO₂ des voitures immatriculées pour la première fois calculée sur cette base était de 175 g/km⁵⁷ en Suisse et de 153,5 g/km dans l'UE⁵⁸.

⁵⁶ Cf. annexe III du règlement (CE) n° 692/2008 de la Commission du 18 juillet 2008 portant application et modification du règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, JO L 199 du 28.7.2008, p. 1

⁵⁷ Association des importateurs suisses d'automobiles, *13^e rapport dans le cadre de l'ordonnance sur l'énergie sur la réduction de la consommation spécifique de carburant des voitures de tourisme 2008, 2009*

⁵⁸ Fédération européenne pour le transport et l'environnement, *Reducing CO₂ Emissions from New Cars: A Study of Major Car Manufacturer's Progress in 2008, 2009*

Les mesures effectuées sur le banc d'essai, entre autres la valeur de CO₂, sont généralement prouvées sur la base d'une réception partielle CE⁵⁹ et inscrites dans le registre automatisé des types de véhicules de l'OFROU. A défaut, le constructeur peut remettre une déclaration de conformité au sens de l'art. 14 de l'ordonnance du 19 juin 1995 sur la réception par type des véhicules routiers⁶⁰.

6.8 Valeurs cibles et moyens mis en œuvre

Les voitures neuves vendues en Suisse ont les mêmes caractéristiques techniques que celles de l'UE. Les mesures prises par l'UE pour réduire les émissions de CO₂ se répercuteront donc sur le marché suisse. L'EPFZ estime cependant que les constructeurs ne reporteront pas forcément les sanctions sur les consommateurs s'ils n'atteignent pas les objectifs fixés, parce que cela provoquerait des hausses de prix et donc un recul de la demande⁶¹. Au contraire, les constructeurs développeront des techniques à plus faible taux d'émissions et adapteront leurs modèles en conséquence.

Le potentiel d'innovation technique global est de 2,4 % par an jusqu'en 2015 et de 2,2 % entre 2016 et 2020. Jusqu'ici, une partie de ce potentiel d'économies était utilisée pour augmenter la puissance ou le poids des véhicules. Ces prochaines années, il devrait servir intégralement à la réduction des émissions de CO₂. Cette tendance est déjà manifeste sur le marché. Les constructeurs européens devraient ainsi pouvoir atteindre leurs objectifs.

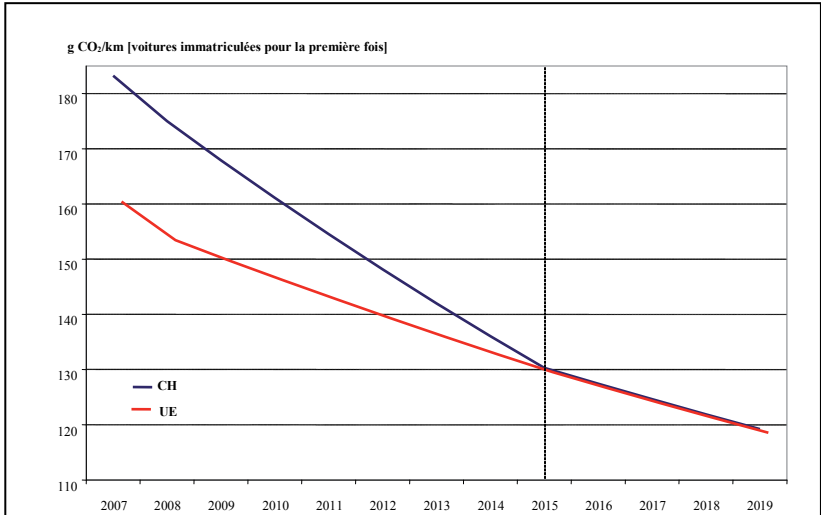
Du fait que davantage de voitures neuves à fort taux d'émissions de CO₂ sont immatriculées en Suisse, les émissions moyennes des véhicules admis à la circulation en 2008 dépassent de 21,5 g/km la valeur de l'UE. C'est pourquoi la Suisse doit prendre des mesures supplémentaires: seul un taux de réduction annuel égal ou supérieur à 4,2 % permettra d'atteindre la valeur moyenne de 130 g de CO₂/km en 2015. Cela signifie qu'en plus de la réduction apportée par le potentiel d'innovation technique, il faudra prendre des mesures concernant l'offre et la demande.

⁵⁹ Directive 80/1268/CEE du Conseil, du 16 décembre 1980, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la consommation de carburant des véhicules à moteur, JO L 375 du 31.12.1980, p. 36; règlement n° 101 de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe du 29 avril 2005, Prescriptions uniformes relatives à l'homologation des voitures particulières mues uniquement par un moteur à combustion interne ou mues par une chaîne de traction électrique hybride en ce qui concerne la mesure des émissions de dioxyde de carbone et de la consommation de carburant et/ou la mesure de la consommation d'énergie électrique et de l'autonomie en mode électrique, et des véhicules des catégories M₁ et N₁ mus uniquement par une chaîne de traction électrique en ce qui concerne la mesure de la consommation d'énergie électrique et de l'autonomie, JO L 158 du 19.6.2007, p. 34

⁶⁰ RS 741.511

⁶¹ OFEN, *Rapport final de l'EPFZ relatif à la motion n° 07.3004 «CO₂-Emissionen der PW-Neuzulassungen der Schweiz: Orientierung an der EU»*, 2009

Courbe dégressive des émissions de CO₂ dans l'UE et en Suisse



Les objectifs de réduction à long terme (après 2019) seront discutés dans l'UE en 2013. La Suisse s'alignera sur ces objectifs.

La Suisse doit suivre une courbe dégressive nettement plus raide que l'UE. Les progrès techniques accomplis ne suffiront pas pour atteindre un taux de réduction de 4,2 % et la valeur de 130 CO₂ g/km : des mesures supplémentaires au niveau de l'offre sont nécessaires. Afin de les promouvoir, des incitations financières doivent être mises en place (nécessité d'une sanction en cas de dépassement de la valeur limite). Importateurs et vendeurs seront ainsi amenés, par exemple, à modifier leur marketing, à renoncer à l'importation de certains modèles ou à modifier les prix proposés ou les marges visées. Ces mesures, associées aux avancées qui se sont accélérées ces deux dernières années dans le domaine de la technique des véhicules, seront nécessaires pour atteindre l'objectif en 2015.

6.9 Application

Importateurs et constructeurs

Le nombre d'importateurs (26 en 2008) et de constructeurs de voitures de tourisme suisses est restreint: 95 à 98 % des voitures sont introduites par des importateurs généraux. A quelques exceptions près, ces derniers sont rattachés à l'Association des importateurs suisses d'automobiles. Chaque année, ils importent en Suisse quelque 260 000 voitures neuves. Il existe aussi une série de petits importateurs directs (importateurs parallèles ou importateurs agissant au nom d'un client). La plupart d'entre eux sont regroupés au sein de l'Association indépendant commerce automobile suisse, qui compte environ 90 membres. Globalement, 2 à 5 % du parc de voitures neuves (env. 5000 à 13 000 voitures de tourisme) sont importées directement chaque année. Environ 90 % de ces voitures proviennent de l'espace européen et

disposent donc généralement de données relatives aux émissions. Une troisième catégorie s'ajoute aux importations générales et aux importations directes: les importations pour usage personnel. Ces véhicules sont taxés à l'importation et immatriculés par la même personne.

Cependant, les véhicules importés ou construits en Suisse ne correspondent pas forcément à ceux qui y sont immatriculés. Certaines voitures peuvent par exemple être importées puis être réexportées, alors que certains véhicules importés restent en Suisse sans être mis en circulation. Comme les nouvelles prescriptions de l'UE et la motion précitée se réfèrent aux voitures immatriculées, le projet porte sur l'immatriculation et non sur l'importation de voitures neuves.

Modèle

Le modèle proposé se fonde sur le modèle de l'UE et sera introduit par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Il a toutefois été adapté aux spécificités suisses.

Le poids moyen M_0 utilisé pour calculer la valeur cible spécifique (cf. ch. 6.3) a été fixé à 1372 kg dans le règlement (CE) n° 443/2009. Cette valeur a été déterminée à l'aide des valeurs moyennes effectives des années précédentes, qui ont permis d'établir un pronostic pour les années à venir. La reprise de la valeur européenne signifierait pour la Suisse une réduction supplémentaire de la valeur cible, étant donné que le poids moyen des véhicules immatriculés pour la première fois est plus élevé dans notre pays⁶². Étant donné que le poids des voitures de tourisme tend à diminuer, le projet prévoit d'adapter chaque année cette valeur plutôt que de la fixer jusqu'en 2015: la valeur M_0 correspond donc au poids à vide moyen des voitures immatriculées pour la première fois en Suisse au cours de l'année précédente. Prendre comme référence les voitures immatriculées au cours de l'année précédente, et non les immatriculations effectives au 31 décembre de l'année en cours, permet aux importateurs et aux constructeurs d'établir une planification plus fiable.

Contrairement à l'UE, l'excédent des recettes générées par les sanctions sera redistribué sur le modèle de la taxe d'incitation sur les COV (ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils⁶³).

Marques de niche

L'ordonnance prévoira une exception à la valeur cible spécifique pour les marques de niche. Cette possibilité est également prévue à l'art. 11 du règlement (CE) n° 43/2009 à certaines conditions, notamment lorsque le nombre de véhicules d'une marque immatriculés chaque année dans l'UE est inférieur à 10 000⁶⁴. La liste tenue par l'UE et les valeurs cibles négociées individuellement s'appliqueront également à notre pays. La Suisse renonce donc à établir sa propre liste et à mener elle-même des négociations. Les valeurs cibles négociées seront valables cinq ans au maximum, comme dans l'UE.

Exécution

L'administration fédérale tiendra pour tous les importateurs ou communautés d'importateurs qui se seront annoncés une liste contenant les véhicules immatriculés

⁶² Cf. OFEN, *Rapport final de l'EPFZ relatif à la motion n° 07.3004 «CO₂-Emissionen der PW-Neuzulassungen der Schweiz: Orientierung an der EU»*, 2009

⁶³ RS 814.018

⁶⁴ Cf. note 20

pour la première fois dans l'année et leurs valeurs spécifiques de CO₂. Les données seront généralement enregistrées par le vendeur auprès du service des automobiles lors de la première immatriculation. Elles seront ensuite transmises au registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules et comparées aux données du registre des types de véhicules. L'importateur sera identifié par un code. A la fin de l'année civile, la valeur spécifique moyenne des émissions de CO₂ sera calculée pour chaque liste générée à partir des données du registre. Si elle se situe en dessus de la valeur cible spécifique, une sanction sera prononcée.

Aucune liste ne sera établie pour les importateurs et les constructeurs de moins de 50 voitures de tourisme par an. Ceux-ci n'auront cependant pas la possibilité de cumuler plusieurs véhicules pour atteindre la valeur cible spécifique: la sanction et son taux réduit pour les années 2013 à 2018, s'appliqueront à chaque véhicule pris isolément.

6.10 Réduction des émissions de CO₂

L'impact du projet sur les émissions de CO₂ a été modélisé par l'EPFZ⁶⁵, sur la base d'une vente d'un million de voitures à différents ménages et en intégrant plusieurs effets psychologiques. Les résultats de la simulation ainsi que les hypothèses sur les avancées techniques et le potentiel des mesures portant sur l'offre⁶⁶ permettent de conclure que la Suisse atteindra probablement l'objectif de 130 g de CO₂/km en même temps que l'UE en 2015.

Il apparaît en effet que la réduction moyenne des émissions de CO₂ sur la période allant de 2012 à 2020 est de l'ordre d'un million de tonnes par an par rapport au scénario de référence de l'OFEN⁶⁷, soit environ 8,8 % de l'ensemble des émissions générées chaque année par les voitures de tourisme. En tenant compte du renouvellement progressif du parc automobile, la réduction annuelle part d'un taux bas et augmente constamment à partir de 2012. En 2020, la réduction pourrait atteindre 1,7 million de tonnes de CO₂, soit environ 15 % de l'ensemble des émissions générées annuellement par les voitures de tourisme. Le calcul se fonde sur une valeur cible de 130 g CO₂/km valable jusqu'en 2020.

La Suisse devrait tirer profit des objectifs de l'UE quelles que soient ses prescriptions en matière d'émissions. La réduction des émissions moyennes de CO₂ des voitures immatriculées pour la première fois sera ainsi, en tout état de cause, plus forte que dans le scénario de référence de l'OFEN. C'est pourquoi la réduction obtenue au moyen de prescriptions suisses pourrait être plus faible que ne le prévoit le modèle de l'EPFZ. Soulignons toutefois que les effets indirects de la réglementation européenne sur les émissions de CO₂ seraient nettement moins importants que l'effet de dispositions propres à la Suisse. Sans ces dernières, notre pays resterait une niche pour la vente de véhicules lourds et puissants.

⁶⁵ OFEN, *Rapport final de l'EPFZ relatif à la motion 07.3004 «CO₂-Emissionen der PW-Neuzulassungen der Schweiz: Orientierung an der EU»*, 2009

⁶⁶ OFEN, *Übernahme des EU-Ziels 130 g CO₂/km in der Schweiz: Konkretisierung des bundesrätlichen Vorschlags*, version abrégée, 2010

⁶⁷ OFEN, *Perspectives énergétiques 2035*, 2007

6.11

Commentaire

La présente révision partielle devra être intégrée au projet de révision totale de la loi sur le CO₂. Le message relatif à la révision totale ayant été approuvé par le Conseil fédéral le 26 août 2009, soit avant la finalisation du présent message, des espaces blancs ont été réservés dans le projet de révision totale pour les dispositions de la présente révision⁶⁸. C'est pour cette raison que le présent message se constitue d'un projet de révision partielle (projet A) et d'un projet d'intégration à la révision totale (projet B). Le commentaire se réfère toujours à la révision partielle.

Art. 11a Principe

Al. 1

L'alinéa précise à quels véhicules la réduction des émissions spécifiques de CO₂ est applicable et quand l'objectif de 130 g/km doit être atteint. La définition des voitures de tourisme est conforme à l'art. 11, al. 2, let. a, de l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers⁶⁹.

Al. 2

Le Conseil fédéral est chargé de vérifier en 2016, puis tous les trois ans, l'impact des mesures et de proposer des adaptations au Parlement si celles-ci sont nécessaires pour respecter la valeur cible fixée à l'al. 1, par exemple une augmentation de la sanction.

Al. 3

L'UE a déjà défini une nouvelle valeur cible pour 2020 (95 g CO₂/km), sans décider si elle sera contraignante. La Commission européenne fixera d'ici au début de 2013 les modalités relatives à l'application de cette nouvelle valeur cible, dans le cadre d'un réexamen des objectifs en matière d'émissions. C'est la raison pour laquelle aucune valeur n'a été définie pour la période après 2019 dans le présent projet. Le Conseil fédéral est toutefois chargé de soumettre au Parlement une proposition qui tienne compte des prescriptions de l'UE.

Art. 11b Valeur cible spécifique

Al. 1

La manière de calculer la valeur cible spécifique à un importateur, un constructeur ou une communauté de quotas d'émissions sera définie par voie d'ordonnance. Le calcul se fondera sur la formule de l'UE, sauf pour le poids moyen M_0 qui n'aura pas une valeur fixe (cf. ch. 6.9). Si l'UE revoit sa formule, la Suisse étudiera l'opportunité d'adapter la sienne.

Al. 2

La valeur cible spécifique est calculée sur la base du poids à vide et du plan d'appui de la voiture de tourisme concernée, comme dans le règlement européen. L'UE permet aussi de prendre en considération les innovations écologiques qui ne sont pas

⁶⁸ FF 2009 6819

⁶⁹ RS 741.41

intégrées lors des tests visant à déterminer les émissions de CO₂. Cette possibilité devrait aussi être offerte en Suisse. Les modalités seront réglées par voie d'ordonnance.

Al. 3

Une valeur cible est définie pour chaque importateur et chaque constructeur. Les constructeurs et les importateurs ont la possibilité de s'associer en communautés de quotas d'émissions. Dans ce cas, la valeur cible sera définie pour la communauté. Les modalités seront réglées par voie d'ordonnance.

Al. 4

Tenir une liste distincte et calculer les valeurs cibles pour les petits importateurs et les particuliers important des voitures représenterait une charge trop lourde. Un régime de sanctions particulier s'appliquant à chaque véhicule pris isolément est donc prévu pour les importateurs et les constructeurs de moins de 50 voitures par an. Les petits importateurs ont aussi le droit de s'associer en communautés de quotas d'émissions, à condition que la communauté n'importe pas plus de 50 voitures par an.

Art. 11c Calcul de la valeur cible spécifique et des émissions moyennes de CO₂

Al. 1

La valeur cible spécifique à un constructeur, un importateur ou une communauté est calculée à partir de la moyenne des valeurs cibles spécifiques de toutes les voitures de tourisme mises en circulation pour la première fois. La moyenne des émissions de CO₂ est calculée par l'OFEN, sur la base de la réception par type.

Al. 2

Les importateurs et les constructeurs sont tenus fournir les données requises, pour autant qu'elles soient disponibles. Il s'agit notamment du poids à vide et des émissions de CO₂ spécifiques. Si ces indications ne sont pas fournies, une valeur standard de 300 g CO₂/km sera appliquée. L'ordonnance introduira la possibilité d'apporter la preuve des émissions effectives dans un délai de six mois après l'immatriculation du véhicule. Si la valeur effective est inférieure à la valeur standard, la différence sera remboursée.

Al. 3

Comme dans l'UE, les importateurs, les constructeurs et les communautés de quotas d'émissions doivent bénéficier d'une période transitoire. Ainsi, en 2012, 35 % des véhicules (ceux ayant plus fort taux d'émissions de CO₂) ne sont pas pris en compte dans le calcul. Cette part se réduit à 25 % en 2013 et à 20 % en 2014. En 2015, la moyenne de tous les véhicules nouvellement immatriculés par un importateur, un constructeur ou une communauté de quotas d'émissions devra atteindre la valeur cible.

Al. 4

Les voitures de tourisme à très faible taux d'émissions de CO₂ pourront être pondérées lors de l'évaluation de la réalisation de l'objectif. On peut imaginer de les comptabiliser plusieurs fois dans la liste, comme dans le modèle européen.

Art. 11d Sanction en cas de dépassement de la valeur cible spécifique

Al. 1

La sanction peut être prononcée à l'encontre des importateurs, des constructeurs ou des communautés auxquelles ils sont rattachés. La progression de la sanction est conforme aux taux appliqués par l'UE. Pendant une période transitoire allant jusqu'en 2018, les montants seront différenciés jusqu'au quatrième gramme en dessus de la valeur cible. A partir de 2019, une sanction de 142.50 francs sera applicable pour chaque gramme en dessus de la valeur cible.

Al. 2

Les petits importateurs et les petits constructeurs seront soumis aux mêmes montants progressifs que ceux définis à l'al. 1. Une valeur cible sera calculée pour chacun de leurs véhicules en fonction de son poids. De 2012 à 2014, ils bénéficieront d'une réduction forfaitaire de la sanction (35, 25 et 20 %).

Al. 5

Pour que l'acheteur d'une voiture neuve sache si elle respecte la valeur cible, la sanction qui serait prononcée si le véhicule était pris isolément devra être affichée.

Art. 11e Procédure

La compétence d'exécution, les délais de paiement et les intérêts moratoires seront réglés par voie d'ordonnance.

Art. 11f Utilisation du produit de la sanction

Al. 1

Le revenu net de la taxe, c'est-à-dire intérêts inclus et frais administratifs déduits, sera redistribué à la population comme pour la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils. La disposition correspond à l'art. 35a, al. 9, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement⁷⁰.

Al. 2

Les modalités de la procédure et de la redistribution seront réglées par voie d'ordonnance.

Art. 13a Fausses déclarations concernant les voitures

Les dispositions pénales concernent les cas où une personne fait délibérément ou par négligence de fausses déclarations pour le calcul de la valeur cible ou le calcul de la sanction.

⁷⁰ RS 814.01

Art. 104a LCR (modification du droit en vigueur)

La modification de la loi fédérale sur la circulation routière garantit que l'autorité d'exécution a accès aux données dont elle a besoin et que ces données peuvent être utilisées pour l'exécution de la mesure proposée.

7 Conséquences du contre-projet

7.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

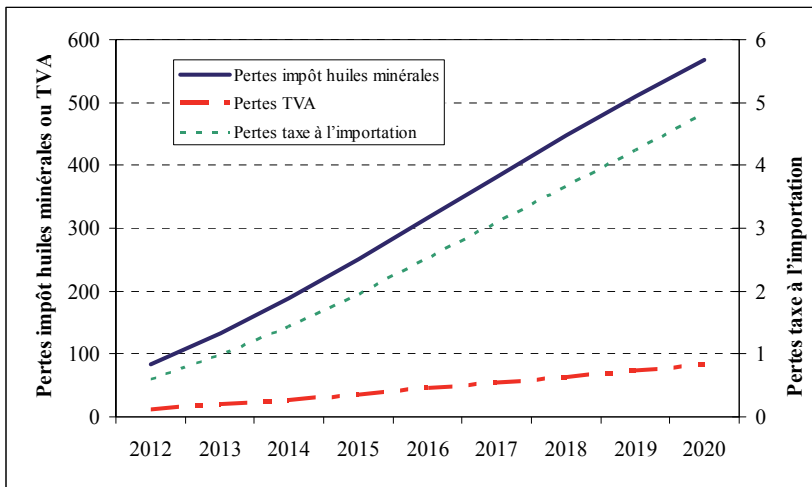
Bien que les défis à relever par les importateurs diffèrent par leur ampleur, la formation de communautés de quotas d'émissions crée une situation initiale comparable à celle de l'UE. Selon les estimations des experts concernant les progrès techniques pendant les prochaines années et sur la base de l'objectif visé (130 g de CO₂/km en 2015), le produit des sanctions va diminuer. Au cas où, après déduction des frais administratifs, il résulterait un excédent des recettes générées par les sanctions, celui-ci serait redistribué à la population conformément au modèle de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils⁷¹.

La réduction escomptée de la consommation de carburant entraînera une baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Le scénario de référence des perspectives énergétiques de l'OFEN prévoit, pour les années 2012 à 2020, une réduction moyenne des émissions de CO₂ de quelque 1 050 000 tonnes, ce qui correspond à une réduction de la consommation de carburant d'environ 432 millions de litres. Indépendamment du prix des carburants, cette réduction entraînera, en moyenne pour les années 2012 à 2020, une baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (y compris de la surtaxe sur les huiles minérales) de 320 millions de francs par an environ.

Une baisse des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée dépendante du prix des carburants s'y ajoutera. Si l'on prend le prix moyen des carburants pour le mois de mars 2009, la baisse moyenne de l'impôt sur les huiles minérales sera de quelque 45 millions de francs. Pour 2015, on a pris une combinaison de carburants composé de 31 % de diesel (prix du litre: 1,42 franc) et de 69 % d'essence (prix du litre: 1,34 franc), et pour 2020, 37 % de diesel. Cette évolution due au renouvellement continu du parc automobile se poursuivra après 2020.

⁷¹ Cf. ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés volatils organiques, art. 23 (RS 814.018)

Pertes de l'impôt sur les huiles minérales de 2012 à 2020 (en millions de francs)



Conséquences pour le financement spécial pour la circulation routière

Le financement spécial pour la circulation routière (FSCR), alimenté par les impôts sur les huiles minérales et la vignette autoroutière, sert avant tout à financer les routes nationales, le fonds d'infrastructure et le transfert du trafic de la route au rail. Les cantons reçoivent également une part des recettes de la Confédération (10 %).

Dans son message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales⁷², le Conseil fédéral présente l'évolution possible du FSCR. Si les recettes devaient se stabiliser à moyen et long termes, le FSCR afficherait déjà un solde négatif à partir de 2016 environ. Cette évolution est principalement due à l'augmentation des dépenses, notamment:

- l'augmentation liée au renchérissement des besoins ordinaires en matière d'aménagement et d'entretien des routes nationales,
- la hausse des versements au fonds d'infrastructure (achèvement du réseau des routes nationales, trafic d'agglomération),
- les possibles compléments apportés au réseau des routes nationales,
- le maintien des contributions au financement des projets ferroviaires.

En vertu du message précité, la surtaxe sur les huiles minérales (actuellement de 30 ct./l) devra être augmentée à moyen terme de 18 à 22 centimes.

La mise en œuvre du présent contre-projet entraînerait encore un recul des recettes du FSCR et donc une baisse plus rapide de son solde.

Le recul des recettes qu'entraîne le contre-projet concerne à la fois le budget fédéral (50 % des impôts fonciers) et le FSCR (50 % des impôts de base et 100 % de la surtaxe).

⁷² FF 2009 7591

Le financement des tâches ordinaires ne pourrait être assuré que par une hausse compensatoire de l'impôt sur les huiles minérales, en plus de l'augmentation de la surtaxe mentionnée plus haut. Par exemple, pour compenser les pertes de 2020, estimées à environ 650 millions de francs (taxe sur la valeur ajoutée incluse), 10 à 12 centimes supplémentaires devraient être prélevés⁷³. Le Conseil fédéral soumettra le moment venu ses propositions aux Chambres fédérales.

Conséquences sur le personnel

L'administration fédérale devra assumer deux nouvelles tâches: d'une part, tenir une liste et calculer les valeurs cibles spécifiques pour chaque importateur, constructeur ou communauté d'importateurs; d'autre part, dresser le bilan de chaque liste en fin d'année et adresser une facture aux importateurs ayant dépassé la valeur cible.

Les ressources en personnel supplémentaires nécessaires à ces nouvelles tâches au sein du DETEC seront couvertes par les recettes provenant des sanctions.

La charge unique liée au processus législatif, à l'élaboration ou l'adaptation des programmes informatiques et à l'aménagement des interfaces requises devra aussi être épongée.

Autres conséquences

Le modèle de calcul des sanctions s'appuiera sur le registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules, exploité par l'OFROU. Lors de l'immatriculation du véhicule auprès du service des automobiles, les données seront transmises au registre. La qualité des données sera soumise à des exigences strictes, non seulement pour l'immatriculation des véhicules, mais également pour les indications sur la valeur d'émissions de CO₂ et sur l'importateur. Le contrôle et la mise à jour des données (par ex. intégration de tests de plausibilité supplémentaires) entraîneront donc une charge supplémentaire. Les dépenses liées aux adaptations techniques du registre sont estimées à 200 000 francs.

7.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La Confédération verse aux cantons une part de 10 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (base: 50 % de l'impôt de base et 100 % du supplément) sous la forme des contributions routières générales. Si le contre-projet était mis en œuvre, les cantons verraient donc leurs recettes se réduire de 22 millions de francs par an en moyenne entre 2012 et 2020. En revanche, les cantons ne subiraient aucune perte si l'impôt sur les huiles minérales était élevé en conséquence selon la procédure décrite au ch. 7.1.

Pour les petits importateurs et les particuliers qui importent moins de 50 voitures de tourisme neuves par an, la sanction sera fixée directement lors de l'immatriculation du véhicule si la valeur cible est dépassée. Dans ce cas, pour éviter de transférer la charge d'exécution aux cantons, le petit importateur ou le particulier devra s'acquitter de la taxe auprès d'un organe fédéral. Après le règlement de celle-ci, il recevra une attestation de paiement qui devra être contrôlée par le service cantonal

⁷³ Une surtaxe de 1 centime génère des recettes d'env. 70 millions.

des automobiles lors de l'immatriculation du véhicule. Les services cantonaux des automobiles seront rétribués à cette fin par la Confédération.

7.3 Conséquences économiques

Conséquences générales

Les émissions des véhicules ont des répercussions négatives sur les tiers. La menace d'une sanction peut influencer l'offre et la demande en matière de voitures de tourisme en faveur de modèles à faible taux d'émissions et à bon rendement énergétique. Il devrait en résulter une diminution des émissions et des coûts externes qui y sont liés (notamment les dégâts dus au réchauffement climatique).

Le contre-projet contribue à la réalisation des objectifs politiques concernant le climat, l'énergie et la pollution atmosphérique. Il permet également de réduire la dépendance aux carburants fossiles.

Le modèle des sanctions est un instrument relevant de l'économie de marché. Le mécanisme des prix est efficace, ce qui devrait éviter des distorsions des prix. Comme les valeurs de référence du règlement européen visant à réduire les émissions de CO₂ sont reprises dans une très large mesure, le modèle n'a pas d'effets négatifs sur l'importation des voitures construites dans l'UE et destinées au marché européen, qui représentent environ deux tiers des importations de voitures en Suisse.

Conséquences sur le marché automobile

La définition d'une valeur cible d'émissions pour les véhicules entraînera une modification de la composition du parc automobile suisse. En effet, grâce au système d'incitation, le nombre des véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions va augmenter, tandis que ceux à mauvais rendement énergétique et à fort taux d'émissions vont diminuer.

On peut partir du principe que la taille des moteurs se réduira légèrement du fait de l'introduction des sanctions et de la mise en œuvre du modèle européen. Dans le même temps, les prix des techniques à bon rendement et à faible taux d'émissions pourraient monter.

Le contre-projet ne devrait avoir aucune conséquence sur le domaine des réparations et pour l'importante industrie sous-traitante suisse, qui est exclusivement orientée vers l'exportation.

Conséquences pour les importateurs

Pour l'importateur, le contre-projet provoque un renchérissement des véhicules lorsque son parc automobile dépasse la valeur cible. Par ailleurs, la nécessité d'établir un pronostic sur les sanctions génère des coûts, aussi modestes soient-ils. Les sanctions proprement dites ne seront perçues que si les émissions moyennes de CO₂ des voitures de tourisme immatriculées pour la première fois d'un importateur, d'un constructeur ou d'une communauté dépassent la valeur cible.

Le modèle des sanctions ne complique pas et n'empêche pas les importations directes privées ou industrielles. De légers inconvénients au détriment des petits importateurs ne sont pas exclus à l'importation de véhicules à fort taux d'émissions. Trois mesures sont toutefois prévues pour les atténuer.

Premièrement, la valeur cible est corrigée en fonction du poids du véhicule. Deuxièmement, durant la phase de transition allant de 2012 à 2004, la sanction sera réduite conformément aux pourcentages du parc automobile des gros importateurs. Troisièmement, les petits importateurs peuvent s'associer: en tel cas, la valeur cible se fonde sur la moyenne du parc automobile de la communauté de quotas d'émissions.

Le tableau ci-après montre le montant des sanctions par importateur. Les valeurs numériques se basent sur des simulations réalisées par l'EPFZ/EBP⁷⁴. La mesure sera introduite en 2012, les valeurs cibles spécifiques s'appliqueront à l'ensemble du parc automobile à partir de 2015, et la sanction sera appliquée à 100 % à partir de 2019 (142.50 francs par gramme de CO₂ au-dessus de la valeur cible spécifique). Une simulation du marché automobile pour les années 2012 à 2020 a été réalisée à partir des parts de marché de 2008. Les taux de réduction définis au chap. 6.8 (4,2 % par an), nécessaires pour atteindre la valeur cible de 130 g CO₂/km en 2015, ont également été pris en compte. La simulation révèle que les sanctions seraient peu nombreuses, du fait qu'un grand nombre d'importateurs atteindraient les valeurs cibles ou même se situeraient en dessous de celles-ci. Les taxes toucheraient principalement les importateurs de voitures de sport et de tout terrain, en particulier les modèles de luxe. Les calculs partent de l'hypothèse qu'aucune communauté de quotas d'émissions ne sera formée. Dans le cas contraire, les taxes seraient encore plus faibles. Par ailleurs, en optimisant la composition de ces communautés, il se pourrait même qu'aucune sanction ne soit prononcée. Cela semble toutefois hautement improbable.

⁷⁴ OFEN, *Übernahme des EU-Ziels 130 g CO₂/km in der Schweiz: Konkretisierung des bundesrätlichen Vorschlags*, version abrégée, 2010

**Sanction par importateur en 2012, 2015 et 2019
(communautés de quotas d'émissions exclues) en millions de francs**

Importateur ⁷⁵	Sanction 2012	Sanction 2015	Sanction 2019
1	0	0	0
2	16	16	11
3	0	0	0
4	0	0	0
5	0	0	0
6	2	2	0
7	11	24	0
8	10	11	5
9	8	6	5
10	7	8	7
11	0	0	0
12	0	0	0
13	0	0	0
14	0	0	0
15	0	0	0
16	16	15	9
17	0	0	0
18	0	0	0
19	0	0	0
20	0	1	0
21	0	0	0
22	0	0	0
23	6	4	0
24	22	20	6
25	4	1	0
26	0	0	0
27	6	9	0
Total	107	116	43

Conséquences pour les consommateurs

Il est difficile de prévoir l'influence des importateurs sur leur réseau de distribution. Les surcoûts des véhicules se situant en dessus de la valeur cible pourraient se répercuter sur le prix de vente. Quant aux prix de vente des voitures de tourisme se trouvant en dessous de la valeur cible, ils pourraient rester identiques ou légèrement baisser. Il est également possible que les concessionnaires ou les importateurs compensent les surcoûts et les éventuelles réductions entre les différents modèles de

⁷⁵ Anonyme

véhicules. Ainsi, en considérant l'ensemble des acheteurs de voitures neuves sur toute la durée de la mesure, les voitures peu polluantes ne seront pas spécialement meilleur marché et les voitures à fort taux d'émissions ne seront pas beaucoup plus chères.

Pour les voitures proches de la valeur cible, la compensation réciproque n'aura pas de grand effet, tandis que le prix des voitures se situant nettement en dessus ou en dessous variera en conséquence. Il est toutefois difficile de prévoir si les acheteurs privilégieront les voitures à taux d'émissions nettement en dessous de la valeur cible pour bénéficier d'un rabais et, le cas échéant, si ce dernier sera garanti. En revanche, il est certain qu'une telle dynamique s'affaiblira à mesure que la moyenne des voitures immatriculées pour la première fois se rapprochera de la valeur cible.

En acquérant une voiture à meilleur rendement énergétique, les consommateurs réaliseront des économies de carburant. Sur la période allant de 2012 à 2020, les économies annuelles s'élèveront en moyenne à environ 595 millions de francs. Cette estimation tient compte d'une augmentation du nombre de kilomètres parcourus par l'ensemble du parc automobile.

7.4 Conséquences pour d'autres branches et d'autres groupes de la société

Contrairement à une grande partie de la population, certaines catégories professionnelles et sociales ont besoin de gros véhicules qui ont tendance à consommer davantage. Afin d'atténuer les conséquences du contre-projet pour ces différents groupes, la valeur cible de CO₂ sera calculée à partir du poids à vide.

8 Aspects juridiques du contre-projet

8.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La mise en œuvre du contre-projet suppose l'introduction d'une sanction. Comme cette dernière est prononcée lorsque les valeurs cibles ne sont pas atteintes, elle revêt aussi le caractère d'une taxe d'incitation. Elle est exclusivement prélevée en vue de réduire la consommation de carburant et les émissions de CO₂, et non pour couvrir les besoins financiers de l'Etat.

La Confédération ne peut pas s'appuyer sur l'article sur l'énergie (art. 89 Cst.⁷⁶) pour prélever des taxes. La genèse de cet article et la pratique restrictive du Parlement l'excluent. En vertu de l'art. 8, al. 3, de la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne)⁷⁷, le Conseil fédéral peut uniquement prescrire les exigences applicables à la mise sur le marché d'installations, de véhicules et d'appareils, si aucune convention n'est adoptée ou si les valeurs cibles de consommation qui ont été convenues ne sont pas respectées. En revanche, l'article ne prévoit pas de taxes pour la mise en œuvre de telles exigences. L'art. 8, al. 4, LEne, qui autorise le Conseil fédéral à introduire des instruments économiques en lieu et place d'exigences relatives à la mise sur le marché, n'apporte pas de base juridique pour introduire des taxes d'incitation. En

⁷⁶ RS 101

⁷⁷ RS 730.0

revanche, le prélèvement de telles taxes est possible en vertu de l'article sur la protection de l'environnement (art. 74 Cst.). La taxe sur le CO₂, par exemple, se fonde sur cet article constitutionnel.

La loi doit préciser la qualité des personnes assujetties à la taxe, l'objet de cette dernière et le calcul de son montant (art. 164, al. 1, let. d, Cst.). Le présent projet de loi respecte ces exigences.

8.2 Relation avec le droit cantonal

Il ne résulte aucun conflit avec les législations cantonales, par exemple avec les lois sur l'impôt sur les véhicules à moteur. Dans de nombreux cantons, la loi sur l'impôt sur les véhicules à moteur est en cours de révision ou au centre des discussions politiques. L'objectif est de rendre la base de calcul plus écologique. Dans les cantons, les prescriptions proposées en matière d'émissions et les impôts sur les véhicules automobiles différenciés selon des critères écologiques vont dans la même direction. Les dispositions sont donc complémentaires.

8.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Dans le cadre de l'accord de libre-échange de 1972 avec l'UE, la Suisse s'est engagée à n'introduire aucune nouvelle restriction quantitative à l'importation ni mesure d'effet équivalent. Le même principe est inscrit dans l'accord de libre-échange entre l'Association européenne de libre-échange et la Corée du Sud et dans l'accord de libre-échange et de partenariat économique entre la Suisse et le Japon. Notons que les engagements de la Suisse envers l'OMC sont supérieurs aux accords bilatéraux et que, à cet égard, l'art. XI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce⁷⁸ interdit d'entraver le commerce par de nouvelles restrictions quantitatives sur le plan multilatéral.

L'art. 2.2 de l'accord de l'OMC sur les entraves techniques au commerce prévoit que les prescriptions techniques ne doivent pas entraver le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre un objectif légitime. Par conséquent, les prescriptions techniques suisses visées à l'art. 4 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce⁷⁹ doivent être compatibles avec celles de nos principaux partenaires commerciaux; des dérogations à ce principe ne sont admissibles que dans la mesure où des intérêts publics prépondérants les rendent nécessaires, qu'elles ne constituent pas une restriction déguisée aux échanges internationaux et qu'elles satisfont aux critères de proportionnalité. En 2008, les importations de voitures fabriquées dans l'UE représentaient environ 72 % de toutes les voitures importées en Suisse. Les prescriptions suisses sur les émissions de CO₂ doivent donc s'aligner sur celles de l'UE. Cela est d'autant plus vrai qu'il n'existe actuellement aucune réglementation internationale en la matière qui doive être reprise dans la législation suisse.

⁷⁸ RS 0.632.21

⁷⁹ RS 946.51

Le modèle proposé s’aligne dans une très large mesure sur le règlement européen correspondant⁸⁰. Il n’y a donc aucune divergence fondamentale par rapport au droit européen.

8.4 Délégation de compétences législatives

Pour des raisons pratiques notamment, la réglementation des modalités d’exécution est déléguée au Conseil fédéral. Les points à régler par voie d’ordonnance sont mentionnés au ch. 6.11.

8.5 Forme de l’acte à adopter

En vertu de l’art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁸¹, l’Assemblée fédérale édicte sous la forme d’une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

9 Tableau comparatif des mesures et conclusion

Comparaison des mesures

Domaine	Mesures de l’initiative populaire	Mesures de la Confédération ⁸²
Limitation des émissions de CO ₂ des voitures de tourisme	Nouvelle immatriculation: interdite pour les voitures de tourisme avec un taux égal ou supérieur à 250 g/km Voitures déjà immatriculées: vitesse maximale de 100 km/h lorsque la valeur limite est dépassée	Nouvelle immatriculation: valeur cible de 130 g/km pour la moyenne de l’ensemble des voitures immatriculées pour la première fois; sanctions en cas de dépassement des valeurs cibles spécifiques, aucune interdiction d’immatriculation Voitures déjà immatriculées: aucune mesure
Valeur limite d’émission de particules ⁸³	Nouvelle immatriculation: interdite pour les voitures de tourisme avec un taux égal ou supérieur à 2,5 mg/km Voitures déjà immatriculées: vitesse maximale de 100 km/h lorsque la valeur limite est dépassée	Nouvelle immatriculation: valeur cible selon les catégories Euro (Euro 5: 5 ou 4,5 mg/km) Voitures déjà immatriculées: aucune mesure

⁸⁰ Règlement (CE) n° 443/2009 (cf. note 20)

⁸¹ RS 171.10

⁸² Renforcements en cours ou planifiés et mesures prévues par le contre-projet indirect

⁸³ Les nouvelles voitures diesel se situent déjà en dessous de ces deux valeurs limites (env. 0,6 mg/km).

Domaine	Mesures de l'initiative populaire	Mesures de la Confédération ⁸²
Sécurité routière	<p>Nouvelle immatriculation: «partie frontale sans risque excessif de blessure pour autrui», définition ouverte, évent. similaire à l'actuelle «protection des piétons»; immatriculation interdite en cas de non-respect du critère</p> <p>Voitures déjà immatriculées: vitesse maximale de 100 km/h lorsque le critère n'est pas respecté</p>	<p>Nouvelle immatriculation: la «protection des piétons»⁸⁴ avec renforcements planifiés doit être prouvée; en cours: reprise du règlement CE relatif à la sécurité générale des véhicules à moteur⁸⁵ (par ex. dispositif ESP obligatoire)</p> <p>Voitures déjà immatriculées: aucune mesure</p>
Poids à vide	<p>Nouvelle immatriculation: interdite pour les voitures de tourisme dont le poids à vide est supérieur à 2,2 t</p> <p>Voitures déjà immatriculées: vitesse maximale de 100 km/h lorsque le poids à vide maximal est dépassé</p>	<p>Nouvelle immatriculation: classement dans des catégories de véhicules en fonction du poids total (correspondant aux catégories de permis de conduire); aucune interdiction d'immatriculation sur la base du poids à vide à l'intérieur d'une catégorie</p> <p>Voitures déjà immatriculées: aucune mesure</p>

⁸⁴ Règlement (CE) n° 78/2009 (cf. note 2)

⁸⁵ Règlement (CE) n° 661/2009 (cf. note 28)

Conclusion

Les objectifs de l'initiative populaire pourront en grande partie être réalisés en renforçant les dispositions actuelles et en reprenant les nouvelles normes et valeurs limites internationales. Le contre-projet indirect comble les lacunes en matière d'émissions de CO₂. Le Conseil fédéral propose de rejeter la limitation du poids à vide à 2,2 tonnes sans faire de contre-proposition. En effet, la procédure d'immatriculation des voitures de tourisme, harmonisée sur le plan international, s'effectue sur la base du poids total (maximal admis). Le poids à vide ne joue aucun rôle décisif, car il ne donne pas d'indication précise sur le poids effectif d'un véhicule en circulation.

Les projets de renforcement et d'adoption de nouvelles règles que la Suisse mettra en œuvre ces prochaines années montrent que la plupart des objectifs pourront être atteints sans l'initiative populaire. Du reste, le contre-projet, qui reprend les objectifs de l'UE, permettra de réaliser des économies de CO₂ plus importantes et plus rapidement. En outre, il a des effets sur toutes les voitures de tourisme, et non seulement sur les véhicules à fort taux d'émissions de CO₂.

Au vu de tous ces éléments, le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative populaire «pour des véhicules plus respectueux des personnes» et d'adopter le contre-projet indirect.

