

**Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 10.3377 Diener Lenz
« Plan d'abandon de la tourbe »**

du ...

Condensé

Mandat et tourbe en Suisse

Le postulat 10.3377 Diener Lenz charge le Conseil fédéral d'examiner les mesures qui peuvent être envisagées pour limiter l'importation et l'utilisation de tourbe en Suisse et de présenter à cet effet un plan d'abandon de la tourbe.

L'exploitation de la tourbe est interdite en Suisse depuis 1987. De 115 000 à 150 000 tonnes de tourbe sont pourtant importées chaque année et utilisées dans les secteurs du jardinage, du paysagisme et de l'horticulture ornementale, maraîchère et fruitière. Les produits de substitution disponibles sur le marché offrent généralement une qualité suffisante pour le jardinage de loisir et le paysagisme professionnel. Dans le domaine de l'horticulture ornementale, maraîchère et fruitière, les propriétés particulières de la tourbe comme support de culture demeurent toutefois sans équivalent. Or l'importation de tourbe entre en contradiction avec l'interdiction d'exploiter la tourbe en vigueur en Suisse, les répercussions négatives sur l'environnement étant déplacées à l'étranger.

Plan d'abandon de la tourbe

Afin de tenir compte des besoins des entreprises et des particuliers concernés, le plan d'abandon de la tourbe prévoit deux phases. La première phase vise en principe l'abandon de l'utilisation de tourbe en Suisse, en particulier par la mise en œuvre de mesures volontaires. Parallèlement, la Suisse entend s'engager en faveur de la réduction de l'utilisation de tourbe à l'échelle internationale. Si l'objectif de la première phase ne peut être atteint, l'introduction de mesures de politique commerciale devra être examinée au cours de la seconde phase. De telles mesures, qui conduiraient par exemple à interdire ou à restreindre l'importation de tourbe, ne sont cependant envisageables qu'à deux conditions: qu'il existe des substituts de qualité à la tourbe pour les principaux secteurs de l'horticulture, et que les mesures soient compatibles non seulement avec les engagements de droit commercial contractés par la Suisse dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à l'égard de l'Union européenne, mais aussi avec la législation nationale. Pour ces raisons et afin d'accorder un temps d'adaptation suffisant à la recherche et aux acteurs concernés, l'introduction éventuelle de mesures de politique commerciale ne devrait pas intervenir avant une vingtaine d'années.

Conséquences des mesures

L'exploitation et l'utilisation de tourbe ont un impact négatif sur l'environnement. Toutes deux provoquent des dégagements de dioxyde de carbone (CO₂). L'exploitation de la tourbe entraîne en outre la destruction des habitats de nombreuses espèces animales et végétales spécifiques, souvent menacées.

Les mesures doivent être aménagées et combinées de façon à tenir compte des besoins des utilisateurs de tourbe ainsi que des fabricants et distributeurs de supports

de culture, et à laisser à ces derniers le temps de se convertir aux produits exempts de tourbe. La collaboration avec les entreprises doit être particulièrement étroite en ce qui concerne les mesures volontaires. La recherche de substituts à la tourbe de qualité équivalente peut contribuer à compenser les éventuelles répercussions négatives d'une réduction de l'utilisation de tourbe. Par conséquent, l'impact des mesures pour les acteurs concernés est estimé faible.

Aspects juridiques

Eu égard aux engagements internationaux pris dans le cadre des conventions environnementales, la Suisse est tenue de limiter l'impact négatif de l'exploitation de tourbe sur l'environnement. Les mesures proposées peuvent par ailleurs s'appuyer sur les dispositions de la Constitution (Cst.) dans le domaine de l'environnement. Bien qu'elles conduisent à restreindre la liberté économique (art. 27 et 94 Cst.), elles sont conformes aux principes généraux du droit car elles ont pour seul objectif la protection de l'environnement et des biotopes, laquelle est inscrite dans la Constitution. Les mesures envisagées remplissent en outre les conditions fixées par l'article 36 Cst., car elles sont à la fois justifiées par un intérêt public et proportionnées au but visé. Les prescriptions relatives à la circulation de produits doivent par ailleurs respecter les principes de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC, RS 946.51). Or les interdictions ou restrictions d'importation constituent de telles prescriptions. Il reste donc à examiner si les mesures de politique commerciale envisagées sont compatibles avec les dispositions de la LETC.

A l'échelle internationale, les tourbières sont protégées par la Convention de Ramsar sur les zones humides. La Suisse entend œuvrer pour que la tourbe ne soit plus explicitement désignée comme un produit commercial dans cette convention et que des mesures de restriction du commerce de la tourbe soient élaborées.

Le GATT et l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce – de même que les accords de libre-échange conclus par la Suisse – prévoient des exceptions au libre-échange afin de protéger l'environnement, à condition que les mesures employées ne soient pas discriminatoires et restent proportionnées au but visé. Il n'est pas possible à ce jour de déterminer avec certitude si ces critères de justification seront remplis par les futures mesures de politique commerciale.

Sur le plan européen, la protection des marais n'est pas totale, mais il n'existe pas non plus de réglementation s'opposant à l'introduction de mesures visant à réduire l'importation de tourbe. Des interdictions ou restrictions d'importation peuvent ainsi être prononcées pour protéger la santé et la vie des personnes et de la faune et préserver la flore, à condition de respecter le principe de proportionnalité.

Rôle de précurseur de la Suisse

La mise en œuvre du plan d'abandon de la tourbe de même que son engagement en faveur de la réduction de l'utilisation de tourbe à l'échelle internationale permettraient à la Suisse de jouer un rôle de précurseur. Si d'autres Etats devaient intro-

duire à leur tour des mesures similaires, la Suisse aurait ainsi apporté une contribution essentielle à la protection absolue des tourbières.

Mise en œuvre des mesures

La nécessité d'intervention, la mise en œuvre et les conséquences financières dépendront largement de la combinaison et de l'aménagement des mesures. Dans ce contexte, les recommandations faites aux organisations interprofessionnelles et les accords conclus avec celles-ci s'avèrent l'outil le plus efficace, et les efforts en ce sens doivent être poursuivis. Parallèlement, des négociations internationales seront menées pour renforcer la protection des sites marécageux.

Table des matières

Condensé	2
Rapport	7
1 Contexte	7
1.1 Postulat 10.3377 Diener Lenz	7
1.2 La tourbe et son utilisation en Suisse	7
1.3 Produits actuels de substitution à la tourbe	8
1.4 Contradiction entre interdiction d'exploiter et importation de tourbe	9
1.5 Situation dans l'Union européenne	9
2 Plan d'abandon de la tourbe	10
2.1 Mandat et acteurs	10
2.2 Objectifs et contenu	10
2.3 Mesures	11
2.3.1 Mesures volontaires	11
2.3.2 Recherche	12
2.3.3 Sensibilisation	12
2.3.4 Interdiction et restrictions d'importation de tourbe	13
2.4 Rôle de précurseur de la Suisse	14
3 Conséquences des mesures	14
3.1 Conséquences pour l'environnement	14
3.1.1 Climat	14
3.1.2 Biodiversité	16
3.1.3 Autres services environnementaux	17
3.2 Conséquences économiques	18
3.2.1 Entreprises	18
3.2.2 Particuliers	21
3.2.3 Economie nationale	21
3.2.4 Recherche	23
3.3 Conséquences pour la Confédération et les cantons	23
3.3.1 Nécessité d'une intervention	23

3.3.2	Conséquences financières et en termes de personnel	23
4	Aspects juridiques	24
4.1	Constitutionnalité et légalité	24
4.1.1	Base constitutionnelle	24
4.1.2	Liberté économique (art. 27 et 94 Cst.).....	25
4.1.3	Entraves techniques au commerce (LETC)	25
4.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse.....	26
4.2.1	Convention de Ramsar	26
4.2.2	Droit commercial	27
4.3	Comparaison avec le droit européen	29
5	Conclusion	31

Rapport

1 Contexte

1.1 Postulat 10.3377 Diener Lenz

Le postulat 10.3377¹ Diener Lenz, du 3 juin 2010, charge le Conseil fédéral d'examiner « quelles mesures peuvent être envisagées afin de limiter ou même d'interdire l'importation et l'utilisation de tourbe en Suisse ». Le Conseil fédéral est par ailleurs chargé d'élaborer un rapport dans lequel il présentera un plan d'abandon de la tourbe. Dans sa réponse, le Conseil fédéral reconnaît la contradiction entre l'interdiction d'exploiter la tourbe en Suisse et l'importation de tourbe de l'étranger, ainsi que la contribution des importations suisses à la destruction de marais et de sites marécageux à l'étranger, dont les conséquences sont néfastes pour la diversité biologique et pour le climat. Le Conseil fédéral a proposé le 18 août 2010 d'accepter le postulat, et celui-ci a été adopté le 28 septembre 2010 par le Conseil des Etats.

Le rapport « Plan d'abandon de la tourbe » rédigé par le Conseil fédéral en réponse au postulat 10.3377 Diener Lenz sera présenté au Parlement pour que celui-ci en prenne connaissance. En cas d'attribution d'un mandat de mise en œuvre du plan d'abandon de la tourbe, les différentes mesures devraient être précisées et les sous-objectifs des phases définis au cours d'une étape ultérieure.

1.2 La tourbe et son utilisation en Suisse

La tourbe se forme sur plusieurs milliers d'années dans les bas-marais et les hauts-marais. Les conditions particulières offertes par ces milieux favorisent des écosystèmes qui abritent des plantes et des animaux spécifiques et sont donc d'une grande importance pour la diversité biologique. L'exploitation de la tourbe entraîne la destruction parfois irréversible de ces écosystèmes et provoque des dégagements de CO₂, un gaz à effet de serre. C'est pourquoi la Suisse l'a interdite en 1987. Or, selon différentes estimations, la Suisse importe chaque année entre 115 000 et 150 000 tonnes de tourbe pour couvrir sa demande intérieure. Ces importations induisent des dégâts environnementaux liés à l'exploitation de la tourbe à l'étranger et à l'utilisation de la tourbe en Suisse.

Les principaux secteurs consommateurs de tourbe aujourd'hui en Suisse sont le jardinage et le paysagisme ainsi que l'horticulture ornementale, maraîchère et fruitière. Chez les jardiniers amateurs et les paysagistes professionnels, la consommation de tourbe a reculé ces dernières années. Ces secteurs renoncent en effet de plus en plus à la tourbe, tandis que la grande distribution propose désormais des terreaux

¹ Disponible sur www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103377

sans tourbe aux jardiniers amateurs. Les professionnels de l'horticulture ornementale, maraîchère et fruitière continuent cependant de préférer les substrats de tourbe pour leurs excellentes propriétés d'aération et de rétention d'eau.

1.3 Produits actuels de substitution à la tourbe²

Diverses institutions de recherche s'emploient depuis plusieurs années à développer des substrats permettant de remplacer la tourbe ou de limiter son utilisation. Les substituts à la tourbe actuellement disponibles permettent déjà de réduire voire de remplacer l'utilisation de tourbe chez les jardiniers amateurs et les paysagistes professionnels.

Dans les secteurs de l'horticulture ornementale, maraîchère et fruitière, par contre, la tourbe continue d'occuper une place importante. Elle offre en effet des propriétés exceptionnelles pour la culture des végétaux, que ne possèdent souvent pas les produits de substitution actuels. La tourbe possède ainsi une excellente capacité de rétention d'eau, ce qui simplifie grandement les processus de travail. Les plantes acidophiles sont, par exemple, difficiles à produire sans tourbe car les substituts ont un pH plus élevé, qui ne peut que difficilement être abaissé à un niveau optimal pour les plantes.³ L'ajout d'engrais et de calcaire à la tourbe permet par ailleurs de maîtriser la durée de culture des plantes, avantage fort apprécié dans la production de masse. L'emploi de substituts à la tourbe suppose donc une adaptation des processus de travail, ceux-ci étant parfois allongés et nécessitant davantage de connaissances techniques.

Par ailleurs, certains substituts à la tourbe présentent un bilan d'énergie grise défavorable,⁴ d'autres n'ont pas complètement fait leurs preuves (fibres végétales, p. ex. le roseau de Chine), d'autres enfin ne peuvent être utilisés que dans une proportion limitée (notamment des glumes de riz). Mais il existe également des produits de substitution très prometteurs (p. ex., le compost de déchets verts), et le mélange de produits permet de compenser en partie les défauts des différents substituts.

² Entre autres, Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL Suisse): Torfanwendung und Torfsubstitute im Gartenbau, rapport d'experts du 29 juin 2012.

³ Le pH de la tourbe, approchant de 4, peut être élevé facilement et à moindre frais par adjonction de chaux.

⁴ P. ex., production énergivore pour la laine de roche et longues distances de transport pour les fibres de coco. Divers produits du bois peuvent être obtenus localement mais ils bloquent l'azote, dont le manque doit alors être compensé au moment de la fabrication ou de la culture.

1.4 Contradiction entre interdiction d'exploiter et importation de tourbe

L'exploitation de la tourbe est interdite en Suisse dans un souci de protection des marais, qui constituent des biotopes précieux et rares. L'adoption de l'initiative de Rothenthurm en 1987 (aujourd'hui art. 78, al. 5, Cst⁵) et la révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage⁶ ont en effet introduit l'interdiction de toute modification des marais et des sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national.⁷

L'importation de tourbe ne fait en revanche l'objet d'aucune interdiction ni restriction en Suisse. Chaque année, entre 115 000 et 150 000 tonnes de tourbe sont ainsi importées de l'étranger. Ces importations sont en totale contradiction avec la législation nationale très stricte en matière de protection des marais. L'interdiction d'exploitation en vigueur empêche certes les dégâts à l'environnement liés à l'extraction de tourbe en Suisse, mais les déplace vers les pays exportateurs. A cela s'ajoutent les longues distances de transport parcourues par la tourbe importée. Il reste enfin les émissions de CO₂ liées à la décomposition de la tourbe au moment de son utilisation en Suisse.

1.5 Situation dans l'Union européenne

A l'heure actuelle, ni l'Union européenne (UE) ni aucun pays européen n'ont introduit d'interdiction visant l'importation de tourbe. On constate néanmoins une tendance au renforcement de la protection des marais et à la réduction de la consommation de tourbe. Le gouvernement britannique s'est engagé dans ce domaine depuis de nombreuses années et a mis en place un plan d'abandon de la tourbe⁸. L'objectif de ce programme est l'abandon définitif de la tourbe d'ici à 2020 dans le jardinage de loisir et d'ici à 2030 dans l'horticulture professionnelle ornementale, maraîchère et fruitière. Pour y parvenir, le programme recourt à des mesures (volontaires) de réduction de la consommation, comme la promotion de substituts à la tourbe et des campagnes d'information auprès des consommateurs. Il n'est pas prévu d'interdire l'importation de tourbe. De nombreuses organisations non gouvernementales en Europe s'engagent par ailleurs en faveur de l'abandon des produits à base de tourbe.

⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101.

⁶ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN); RS 451.

⁷ Keller P.: commentaire LPN, N 7 ad art. 23a à 23d, p. 488 (en allemand); art. 5, al. 1, let. b, de l'ordonnance sur les hauts-marais (RS 451.32); art. 5 de l'ordonnance sur les bas-marais (RS 451.33); exception à l'interdiction d'exploitation de la tourbe: art. 4 et 5 de l'ordonnance sur les sites marécageux (RS 451.35).

⁸ Cf. www.defra.gov.uk/food-farm/crops/peat/

2 Plan d'abandon de la tourbe

2.1 Mandat et acteurs

Le postulat 10.3377 Diener Lenz charge le Conseil fédéral d'examiner, à travers l'élaboration d'un plan d'abandon de la tourbe, les mesures qui peuvent être envisagées pour limiter l'importation et l'utilisation de tourbe, en vue de réduire les dégâts environnementaux causés par la consommation de tourbe. Le plan d'abandon de la tourbe vise à éliminer la contradiction existant entre l'interdiction d'exploiter la tourbe en Suisse et l'importation de tourbe de l'étranger, et à mettre en place une politique suisse cohérente dans ce domaine.

Les acteurs concernés par d'éventuelles mesures de limitation de l'importation de tourbe sont en particulier les entreprises exerçant une activité dans le domaine de l'horticulture ornementale, maraîchère ou fruitière. En effet, les substituts actuels à la tourbe ne présentent pas les mêmes qualités que les substrats de tourbe, et les mesures envisagées risqueraient donc d'entraîner des répercussions sur la qualité et le prix des plantes ornementales, des légumes et des fruits. Il faut également tenir compte des conséquences pour la grande distribution et le commerce spécialisé, les fabricants de supports de culture, les entreprises d'aménagement paysager et les particuliers en tant que consommateurs.

2.2 Objectifs et contenu

Les besoins des acteurs concernés ne pouvant être ignorés et l'abandon immédiat de la tourbe n'étant pas envisageable dans l'immédiat dans tous les secteurs eu égard aux substituts à la tourbe actuellement disponibles, c'est un plan d'abandon de la tourbe en deux phases qui est proposé.

La première phase vise la réduction de l'utilisation de tourbe en Suisse à travers la mise en œuvre de mesures volontaires. Sont par ailleurs envisageables la promotion de la recherche de substituts à la tourbe et la sensibilisation des consommateurs. L'objectif principal est l'abandon de l'utilisation de tourbe. La Suisse entend en outre s'engager en faveur d'une réduction de l'utilisation de tourbe au plan international, en particulier dans le cadre de la Convention de Ramsar.

Si l'objectif principal de l'abandon ne peut être atteint au cours de la première phase, la seconde phase prévoit d'examiner l'introduction de mesures de politique commerciale telles qu'une interdiction ou des restrictions d'importation. Celles-ci ne sont toutefois possibles que si elles sont compatibles avec les engagements de la Suisse dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à l'égard de l'Union européenne (UE), et compatibles avec le droit national. Avant cela, il faut qu'existent des substituts à la tourbe de suffisamment bonne qualité pour convenir aux principaux secteurs de l'horticulture. Pour cette raison, et afin de laisser aux acteurs concernés suffisamment de temps pour se convertir aux produits exempts de

tourbe, l'introduction d'éventuelles mesures de politique commerciale peut être envisagée dans un délai estimé à une vingtaine d'années.

Dans l'intervalle, différents jalons seront nécessaires afin d'examiner l'utilité et la portée d'éventuelles mesures de politique commerciale et de préparer celles-ci. Cela suppose de dresser régulièrement des bilans – tous les cinq ans, par exemple, – pour évaluer les progrès en matière de réduction de l'utilisation de tourbe, et de contrôler l'état d'avancement des recherches et la qualité des substituts à la tourbe. Il sera par ailleurs nécessaire d'évaluer l'avancement des débats sur la réduction de l'utilisation de tourbe dans les processus internationaux.

2.3 Mesures

Les mesures présentées dans ce rapport peuvent être combinées entre elles de plusieurs façons. Les différentes mesures et les instruments correspondants doivent néanmoins être bien coordonnés, afin qu'ils puissent se renforcer mutuellement et permettre la réalisation de synergies lors de leur aménagement. Les mesures de politique commerciale ne seront cependant introduites que si l'abandon de l'utilisation de tourbe visée dans la première phase ne peut être atteinte.

2.3.1 Mesures volontaires

L'instrument des mesures volontaires comporte des recommandations non contraignantes faites par les autorités aux entreprises et des accords avec les associations professionnelles.

Les recommandations non contraignantes s'adresseront aux entreprises qui utilisent ou commercialisent de la tourbe: entreprises exerçant dans les secteurs de l'horticulture ornementale, maraîchère ou fruitière ou du paysagisme, fabricants de substituts à la tourbe, grands distributeurs et commerces spécialisés. L'objectif des recommandations est de montrer à ces professionnels comment participer à la réduction de l'utilisation de tourbe en Suisse.

L'élaboration de ces recommandations nécessite d'identifier d'abord les entreprises concernées. Les précurseurs en matière de réduction de l'utilisation de tourbe devront être consultés sur les progrès déjà réalisés et sur les efforts supplémentaires à fournir. Sur la base de ce travail, des recommandations pourront être formulées pour les entreprises identifiées.

Les recommandations non contraignantes seront complétées par des accords conclus entre les autorités suisses et les associations professionnelles dont les membres utilisent ou commercialisent de la tourbe. Sont par exemple concernées l'Association suisse des détaillants (Schweizer Detaillistenverband), l'Association suisse des entreprises horticoles (Jardin Suisse) et l'Union maraîchère suisse (UMS). Le but de ces accords sera de réduire l'utilisation de tourbe dans les secteurs concernés, voire de l'abandonner complètement. Les accords définiront les intérêts des

partenaires, les objectifs (quantifiables et vérifiables) assortis de délais, le suivi, la transparence vis-à-vis du public, les sanctions et les éventuelles obligations des autorités. Il conviendra d'aménager et de clarifier dans ces accords la possibilité d'introduire des objectifs obligatoires, en particulier en relation avec les sanctions et les obligations des autorités. Ces dernières pourraient par exemple s'engager à ne pas modifier ni durcir le cadre réglementaire.

Les accords devront être concrétisés en collaboration avec les associations. Plusieurs accords sectoriels peuvent même être envisagés afin de respecter les intérêts des partenaires, par exemple avec les importateurs ou les jardineries. Les éléments de ces accords pourraient ainsi être adaptés plus spécifiquement à chaque groupe d'acteurs. Cela permettrait, par exemple, d'obliger les commerces à fournir des informations environnementales sur les produits à base de tourbe qu'ils vendent aux consommateurs finaux.

2.3.2 Recherche

La recherche est un moteur essentiel pour développer l'offre de substituts à la tourbe de qualité comparable.

Un programme de recherche sur les substituts à la tourbe pourrait impliquer les principaux acteurs économiques et scientifiques. Il devrait en outre faire appel à la coopération internationale afin d'exploiter au mieux les synergies existantes.

L'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL) est déjà engagé dans le développement de substituts à la tourbe. Il propose un programme de recherche en deux phases. L'objectif de la première phase est l'élaboration de bases pour l'abandon de la tourbe dans le jardinage de loisir et l'amendement des sols (hors cultures sur terre de bruyère) et pour la réduction de l'utilisation de tourbe dans l'horticulture professionnelle. Cette première phase durerait cinq ans. La seconde phase vise à créer les bases d'une culture des plantes de terre de bruyère exempte de tourbe et d'une horticulture professionnelle sans tourbe. Les dix premières années seraient consacrées au développement de substituts et les dix suivantes aux essais pratiques et à l'amélioration.

Ce programme de recherche table sur une forte réduction de l'utilisation de tourbe dans le jardinage amateur et dans l'horticulture professionnelle dans un délai de cinq à dix ans et prévoit l'examen de l'abandon de la tourbe dans un délai de dix à vingt années supplémentaires. Ces délais constituent des estimations approximatives.

2.3.3 Sensibilisation

La population suisse se montre de plus en plus sensible aux problèmes environnementaux causés par l'utilisation de tourbe. La consommation de produits sans tourbe a ainsi augmenté ces dernières années. Cette tendance résulte notamment des efforts d'information entrepris par les organisations non gouvernementales (ONG). Une

aide ciblée aux activités de relations publiques et/ou l'organisation de campagnes supplémentaires permettraient de renforcer cette tendance et de faire reculer encore la consommation de tourbe.

Les campagnes d'information et de sensibilisation sont d'autant plus efficaces qu'elles intègrent et mobilisent des multiplicateurs. Ces derniers peuvent être les commerces de détail, les commerces spécialisés, les associations d'horticulture, les associations de jardiniers amateurs, les organisations de consommateurs, les communes et les ONG.

Ces campagnes pourraient prévoir différentes priorités ou phases:

- l'information sur la problématique de l'utilisation de tourbe dans le jardinage de loisir et dans l'horticulture professionnelle:
il s'agit d'expliquer en quoi l'interdiction de l'extraction de tourbe et l'abandon des produits à base de tourbe est nécessaire, et d'informer sur les produits de substitution existants. Cela peut être fait au moyen de campagnes, d'instruments de relations publiques et de formations auprès des professionnels, en incluant les dernières avancées de la recherche.
- la promotion de l'acceptation d'une réglementation:
il s'agit de montrer la contradiction existant entre l'interdiction d'exploiter la tourbe en Suisse et l'utilisation de tourbe importée de l'étranger, afin de préparer l'opinion à une éventuelle interdiction d'importation de tourbe. Les instruments en sont la sensibilisation (campagne) et l'information au moyen d'un travail approfondi de relations publiques auprès des groupes cibles. Ces instruments devront être coordonnés avec l'introduction des restrictions commerciales.
- la modification des comportements:
il s'agit d'orienter les consommateurs vers des produits exempts de tourbe au moyen d'informations environnementales sur les produits et de recommandations d'achat destinées aux jardiniers amateurs ou professionnels et aux associations professionnelles, en faisant mention des substituts disponibles.

2.3.4 Interdiction et restrictions d'importation de tourbe

Les mesures de politique commerciale envisageables pour limiter l'importation de tourbe sont l'interdiction pure et simple ou la mise en place de restrictions. Ces mesures ne doivent être appliquées que si l'abandon de l'utilisation de tourbe ne peut être obtenue par des mesures volontaires, la recherche ou la sensibilisation. Alors qu'une interdiction d'importer reviendrait à proscrire totalement toute importation de tourbe, des restrictions permettraient d'autoriser l'importation de certaines catégories de produits à base de tourbe ou de produits destinés à des activités spécifiques, par exemple à des fins de recherche. L'aménagement des restrictions d'importation dépendra en particulier de l'état des recherches et de la réalisation des objectifs de la première phase concernant les différents groupes de produits et leurs

destinations ainsi que de la compatibilité de telles mesures avec les engagements commerciaux de la Suisse dans le cadre de l'OMC et à l'égard de l'UE, et leur compatibilité avec le droit national.

2.4 Rôle de précurseur de la Suisse

La mise en œuvre du plan d'abandon de la tourbe et l'engagement en faveur de la réduction de l'utilisation de tourbe à l'échelle mondiale conformément à ses objectifs de politique environnementale internationale permettraient à la Suisse de jouer un rôle de précurseur en Europe dans le domaine de la réduction de l'importation et de l'utilisation de tourbe. Cela pourrait inciter d'autres États à prendre des mesures similaires. Un mouvement que pourraient renforcer les expériences réalisées dans le cadre des accords sectoriels et des recommandations aux associations professionnelles et un engagement cohérent dans les négociations internationales relatives aux conventions environnementales concernées, mais aussi les progrès dans la recherche de substituts à la tourbe à un prix abordable, adaptés à un usage professionnel et respectueux de l'environnement. La Suisse contribuerait ainsi considérablement à l'évolution vers une protection absolue des sites marécageux – et par là même à la protection du climat et au maintien de la biodiversité.

3 Conséquences des mesures

3.1 Conséquences pour l'environnement

L'exploitation et l'utilisation de tourbe ont des effets négatifs sur l'environnement. D'une part, elles provoquent des dégagements de dioxyde de carbone (CO₂). D'autre part, l'extraction de tourbe entraîne la destruction des habitats de nombreuses espèces animales et végétales spécialisées et souvent menacées. La Suisse est tenue, de par ses obligations internationales issues des conventions environnementales, de réduire l'impact négatif de l'exploitation de tourbe sur l'environnement.

3.1.1 Climat

La tourbe se forme dans les marais, à un rythme très lent, sur plusieurs siècles voire plusieurs millénaires. Dans les marais intacts, le bilan des émissions de gaz à effet de serre est positif sur le long terme.⁹ Les sites marécageux de la planète couvrent seulement 3 % de la surface terrestre mais renferment près d'un tiers du carbone stocké dans le sol: une couche de tourbe de dix centimètres d'épaisseur retient envi-

⁹ Entre autres, Whiting G.J. & Chanton J.P.: Greenhouse carbon balance of wetlands: methane emission versus carbon sequestration, Tellus B 53, 2001, p. 521 sqq.

ron autant de carbone qu'une forêt centenaire par unité de superficie, et une tourbière entière bien davantage encore.¹⁰

L'utilisation de supports de culture à base de tourbe provoque la décomposition complète de la tourbe en dix à vingt ans et des dégagements de dioxyde de carbone. Les 115 000 à 150 000 tonnes de tourbe importées chaque année en Suisse représentent ainsi de 0,21 à 0,28 million de tonnes de CO₂, soit de 0,4 à 0,5 % de l'ensemble des gaz à effet de serre émis au cours de l'année 2010 en Suisse.¹¹ Conformément à la Convention sur le climat (CCNUCC)¹², ces émissions sont comptabilisées non pas en Suisse mais dans le pays producteur. Elles constituent toutefois ce que l'on appelle des « émissions grises » et pourraient être évitées suivant le degré de réduction de l'utilisation de tourbe en Suisse.

Aux émissions liées à l'utilisation de tourbe s'ajoutent d'autres émissions dans le pays d'origine, liées au commerce de la tourbe. Lors du séchage de la tourbe, étape indispensable de son exploitation commerciale, la tourbière se transforme en une importante source de dioxyde de carbone. On peut supposer que la dégradation à grande échelle et durable des marais à des fins d'exploitation de la tourbe dégage des émissions bien supérieures encore à celles provoquées par l'utilisation en Suisse. Sans compter les émissions de dioxyde de carbone durant le stockage de la tourbe et les émissions de gaz à effet de serre résultant de l'emploi de machines pour l'extraction et le transport.

La responsabilité des émissions induites dans les pays exportateurs incombe aux pays exportateurs mais aussi aux consommateurs finaux (informés). Des mesures unilatérales de réduction de l'importation ou de l'utilisation de tourbe risquent d'être d'une efficacité limitée pour éviter ces émissions car elles n'empêcheront pas directement l'assèchement de marais intacts. La restauration de tourbières drainées pourrait en revanche offrir un moyen de compensation susceptible d'inverser la tendance à long terme.¹³

Réaliser une évaluation complète de l'impact sur le climat des mesures proposées présuppose de connaître le bilan carbone des substituts à la tourbe. Ces connaissances ne sont pas disponibles pour le moment. Une observation qualitative permet cependant de supposer que le bilan de l'ensemble des ressources renouvelables et

¹⁰ OFEV, Focus juillet 2002: Les marais protègent contre les inondations et fixent les gaz à effet de serre, www.bafu.admin.ch/dokumentation/fokus/00136/01387/01794/index.html?lang=fr

¹¹ OFEV 2012: Inventaire suisse des émissions de gaz à effet de serre 1990-2010, www.climate reporting.ch

¹² Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques; RS 0.814.01.

¹³ Cf. pour l'exemple de la Biélorussie: Tanneberger F. & Wichtmann W. (eds.): Carbon credits from peatland rewetting, Climate - biodiversity - land use, Stuttgart 2011, 223 p.

non conservées (au sens de décomposables) en milieu naturel est nettement plus favorable. Et ce d'autant plus en l'absence de longues distances de transport et lorsque les produits de substitution utilisés, comme le compost de déchets verts ou l'humus d'écorce, sont des résidus issus d'autres chaînes d'utilisation. Ces aspects seront étudiés dans le cadre du programme de recherche proposé afin de garantir que les substituts à la tourbe disponibles à l'avenir présenteront un meilleur bilan climatique et environnemental que la tourbe et que leur utilisation contribuera à la protection du climat.

La réduction de l'utilisation de tourbe en Suisse n'aurait qu'un impact minime sur l'extraction de tourbe et les émissions de gaz à effet de serre qui en résultent. Il n'est pas possible d'évaluer précisément dans quelle mesure l'effet positif du recul de la consommation en Suisse serait neutralisé par le déplacement de la consommation vers d'autres pays. Le rôle de précurseur et l'engagement international de la Suisse pourraient cependant inciter d'autres Etats à prendre des mesures de réduction de l'utilisation et de l'exploitation de tourbe. Et cela d'autant plus si l'on parvient à développer des substituts à la tourbe bon marché, adaptés à un usage professionnel et respectueux de l'environnement.

3.1.2 Biodiversité

Les tourbières jouent un rôle important pour la biodiversité. Elles abritent de nombreuses espèces de plantes et d'animaux présentes exclusivement ou principalement dans ces biotopes. En Suisse, environ 600 espèces animales et végétales sont considérées comme spécialistes des marais,¹⁴ un grand nombre d'entre elles faisant partie des espèces menacées. Les marais ont en commun leurs conditions de vie engendrées par la présence d'eau stagnante en permanence. La valeur des marais pour la biodiversité tient à ce qu'ils constituent un environnement particulier: la survie des végétaux et des animaux adaptés à ces conditions uniques est directement liée au maintien de ce biotope.

Les bas-marais sont un peu plus riches en éléments nutritifs que les hauts-marais, car ils reçoivent de l'eau riche en minéraux (eau souterraine, eau de pente ou inondations temporaires). L'humidité des hauts-marais est au contraire maintenue uniquement par l'eau de pluie. Compte-tenu de la forte acidité du substrat et de la pauvreté en nutriments, seules de rares espèces spécialisées sont capables de survivre dans les hauts-marais. Ceux-ci comptent parmi les biotopes pauvres en espèces. Les espèces végétales dominantes y sont les mousses. Les sphaignes peuvent croître de façon quasi illimitée: elles se développent à leur extrémité tandis qu'elles meurent par leur base, par manque d'air; la dégradation incomplète de leurs tissus forme la tourbe.

¹⁴ Lachat T., Pauli D., Gonseth Y., Klaus G., Scheidegger Ch., Vittoz P., Walter Th. (Réd.): Evolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900, Bristol-Stiftung, Zurich 2011, p. 37.

Près d'un cinquième des espèces de mousses connues en Suisse sont liées à un habitat des marais.¹⁵

Les marais ont en outre une influence indirecte sur la biodiversité. Leur effet régulateur sur le régime hydrologique se répercute ainsi sur les biotopes voisins et sur leur diversité. Les marais demeurent par ailleurs souvent les derniers espaces (semi-)naturels dans le paysage cultivé actuel.¹⁶

Les principales causes de la dégradation des marais sont le drainage agricole et l'extraction de tourbe, qui détruisent souvent de façon irréversible des marais vieux de plusieurs millénaires. L'extraction de la tourbe prive les espèces végétales et animales abritées par les marais de leurs habitats. Par conséquent, le nombre d'espèces spécialisées vivant dans les marais recule. La restauration des marais exploités n'est pas réalisable à l'horizon d'une vie humaine, car la reconstitution d'une tourbière peut prendre des siècles. Le reboisement souvent consécutif à l'exploitation d'une tourbière présente une faible valeur pour la biodiversité en comparaison avec un marais intact.

Les conséquences de l'exploitation de tourbe pour la biodiversité sont donc lourdes. La tourbe est pour l'essentiel extraite de hauts-marais situés, en ce qui concerne le marché européen, dans les pays baltes ainsi que dans d'autres Etats d'Europe de l'Est. Au sein de l'Union européenne, plus de 60 millions de mètres cubes de tourbe sont extraits chaque année, et 1200 mètres carrés de marais dévastés.¹⁷

Comme mentionné au ch. 3.1.1 consacré au climat, la réduction de l'utilisation de tourbe en Suisse aurait un impact très limité sur l'exploitation de tourbe à l'étranger. Les mesures proposées n'auront d'effet positif sur la biodiversité qu'à la condition d'un recul effectif de l'exploitation de tourbe. C'est en particulier dans le cadre de son engagement international que la Suisse contribuerait de manière importante par la réduction de sa consommation de tourbe au maintien de la biodiversité et à une meilleure protection des marais.

3.1.3 Autres services environnementaux

Outre leurs fonctions de réservoir d'une riche biodiversité et de puits de carbone, les sites marécageux fournissent localement des services environnementaux majeurs. Les sphaignes sont capables de stocker de grandes quantités d'eau, qu'elles restituent durant les périodes sèches, atténuant ainsi les phénomènes de crues consécutifs

¹⁵ Hotspot 15/07: Biodiversité dans les zones humides, informations du Forum Biodiversité Suisse; p.13.

¹⁶ Parish F., Sirin A., Charman D., Joosten H., Minayeva T., Silvius M., Stringer L. (eds.): Assessment on Peatlands, Biodiversity and Climate Change: Main Report, Global Environment Centre, Kuala Lumpur and Wetlands International, Wageningen, Pays-Bas, 2008.

¹⁷ Pro Natura: La tourbe, source de destruction d'habitats et de réchauffement climatique, mars 2010.

à de fortes précipitations. La disparition d'un marais peut ainsi avoir un effet défavorable sur l'équilibre hydraulique d'une région. Les marais assurent par ailleurs une fonction d'épuration de l'eau. On recense déjà plusieurs exemples¹⁸ de zones humides placées sous une protection stricte pour préserver l'alimentation en eau potable des villes voisines. Leur disparition obligerait en effet ces villes à les remplacer par des stations d'épuration des eaux usées, beaucoup plus coûteuses que des mesures conservatoires de protection de la nature. Enfin, des marais bien entretenus constituent souvent, avec leur flore et leur faune, des destinations touristiques et des zones de détente proches des villes.

L'extraction de tourbe fait disparaître définitivement ou durablement la plupart de ces services environnementaux.¹⁹ En Suisse, ces derniers sont très bien protégés par une législation stricte sur la protection des marais. La réduction de l'importation de tourbe et l'engagement international de la Suisse peuvent contribuer au maintien de ces services environnementaux à l'étranger.

3.2 Conséquences économiques

3.2.1 Entreprises

Les entreprises concernées par les mesures de réduction de l'importation ou de l'utilisation de tourbe sont en premier lieu les utilisateurs professionnels de tourbe et les fabricants et distributeurs de supports de culture. Ces mesures, volontaires, à l'aménagement desquelles elles participent, peuvent constituer un défi mais aussi une chance: elles permettent aux entreprises de rendre leurs chaînes de valeur ajoutée plus durables et d'améliorer ainsi leur image.

Utilisateurs professionnels de tourbe

En Suisse, la tourbe est surtout utilisée comme support de culture dans l'horticulture maraîchère, fruitière et ornementale. Sa capacité de rétention d'eau, sa stérilité et la possibilité d'obtenir un substrat d'une composition très précise par l'adjonction d'éléments nutritifs en font un support très apprécié, en particulier dans les pépinières. La proportion de tourbe dans les substrats et la quantité de substrats employée pouvant varier sensiblement selon les utilisateurs et les applications, il est très difficile d'évaluer la consommation de façon détaillée. On peut cependant estimer que la consommation annuelle de tourbe s'étend, selon les entreprises, de zéro à quelques dizaines de kilogrammes (comme complément au substrat pour les plaques

¹⁸ P. ex. à New York, où entre 1 et 1,5 milliard de dollars ont été investis dans la protection d'un bassin de rétention et de ses zones humides, quand la construction d'installations d'épuration aurait coûté pas moins de 6 à 8 milliards de dollars. Chichilnisky G. & Heal G.: Economic Returns from the Biosphere, Nature, vol. 391, 1998, p. 629 sqq.

¹⁹ Schmatzler E.: Vom Sediment zum Brennstoff und neuen Moorlandschaften, g'plus – die Gärtner-Fachzeitschrift 17/2011, p. 14 ss

de culture) et même à plusieurs centaines de kilogrammes (production de plantes ornementales). La tourbe pure est vendue dans les magasins spécialisés au prix très avantageux d'environ 70 centimes le kilogramme.²⁰ Un nombre croissant de produits peut aujourd'hui être fabriqué avec des substrats de substitution, sans adjonction de tourbe.²¹

La réduction de l'utilisation de tourbe sera difficile à mettre en œuvre dans les secteurs pour lesquels la qualité des substituts actuels est insuffisante, comme dans l'horticulture ornementale et la culture des plantes de terre de bruyère. C'est pourquoi les mesures de politique commerciale devront être assorties d'une période transitoire suffisante, tandis que la recherche de substituts à la tourbe de qualité équivalente devra être soutenue. Les secteurs qui peuvent dès à présent recourir majoritairement à des produits de substitution ne seraient quant à eux pas pénalisés par des restrictions d'importation assorties d'une période de transition adaptée. L'utilisation de substituts à la tourbe implique certes d'adapter les processus de travail, ceux-ci pouvant être allongés et exiger une expérience spécifique.²² Cependant, ce surcroît de charge ne perdure pas nécessairement. Le cumul d'expérience et les avancées de la recherche peuvent conduire au perfectionnement des méthodes et à la réduction du surcroît de charge.

La plupart des produits de substitution sont plus coûteux que la tourbe, le surcoût pouvant être estimé entre 20 et 50 % selon la proportion de tourbe substituée.²³ Les coûts des substrats ne représentent cependant qu'une partie des frais d'exploitation globaux. L'importance de ces coûts et, de manière plus générale, les conséquences des mesures de réduction de l'importation ou de l'utilisation de tourbe seront variables d'une entreprise à l'autre et dépendront également de l'évolution de l'utilisation de tourbe et de ses substituts dans les pays voisins. Les mesures de politique commerciale risquent donc, selon leur étendue, de pénaliser certaines entreprises suisses.²⁴ Afin de prévenir toute distorsion de la concurrence, il convient donc de prévoir des périodes transitoires suffisamment longues pour les secteurs ne pouvant se contenter des substituts actuels à la tourbe ou des dérogations pour la fabrication des produits finis concernés en Suisse.

²⁰ Prix actuel de la tourbe pure dans les magasins Landi:

<http://www.landi.ch/Laden/fra/sortiment/Engrais-Terreux/Terres-Ameliorateur-de-sols/Tourbe-CAPITO-46914>

²¹ Zollinger C.: So wenig Torf wie möglich, g'plus – die Gärtner-Fachzeitschrift, 13/2012, p. 2 ss

²² P. ex. des techniques d'arrosage plus complexes et des procédés de modification du pH des substrats.

²³ Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL): Torfanwendung und Torfsubstitute im Gartenbau, rapport d'experts du 29 juin 2012.

²⁴ Cf. à ce sujet le ch. 3.2.3.

Les entreprises détentrices d'un label écologique sont déjà soumises à des exigences en matière d'utilisation de tourbe. Bio Suisse, par exemple, interdit les substrats contenant plus de 70 % de tourbe²⁵ et l'utilisation de la tourbe comme amendement. La fédération entend limiter le plus possible le recours à la tourbe.²⁶ A l'avenir, certains produits pourraient ainsi être identifiés comme exempts de tourbe sur l'ensemble de la chaîne de production grâce à une certification au moyen de labels existants.

Fabricants de supports de culture

L'offre de substrats sans tourbe ne cesse de se développer. Les fabricants de supports de culture contribuent ainsi grandement au recul de l'utilisation de tourbe. L'abandon de la tourbe est d'ailleurs un objectif mis en avant sur leurs sites Internet. Au-delà de l'aspect marketing, l'offre croissante de produits sans tourbe témoigne de la fiabilité de ces substituts. Cette tendance pourrait être renforcée par des mesures d'accompagnement de l'Etat comme le soutien à la recherche, des mesures volontaires et la sensibilisation des consommateurs. L'interdiction d'importer devrait être planifiée de sorte à éviter toute perte de production pour les entreprises et les conséquences économiques qui en découleraient.

Commerçants – distributeurs

Les jardiniers amateurs se procurent terreaux et plants dans les commerces de détail. A de rares exceptions près, les produits de substitution actuellement disponibles peuvent parfaitement remplacer la tourbe dans le jardinage de loisir. Une offre de produits contenant peu ou pas de tourbe pourrait donc induire une réduction sensible voire l'abandon complet de l'utilisation de tourbe dans ce domaine. Les commerces de détail sont des acteurs clés de la réalisation de cet objectif à trois points de vue:

- Les points de vente de terreaux sont bien placés pour communiquer sur ce thème auprès des acheteurs (descriptions sur les emballages, labels, suppléments d'information).
- La mise à disposition d'une offre large de produits contenant peu ou pas de tourbe conduit même les clients indifférents ou peu informés à consommer moins de produits à base de tourbe.
- Les commerces de détail sont à même d'exercer une pression sur les fournisseurs pour que ces derniers élargissent leurs gammes de produits de qualité exempts de tourbe.

²⁵ Selon les catégories de plantes, jusqu'à 50, 30 ou 0 %.

²⁶ Cahier des charges Bio Suisse 2012: http://www.bio-suisse.ch/media/fr/pdf2012/Regelwerk/weisungen-prod_f_2012.pdf

En mars 2012, la Coop a été le premier détaillant à annoncer de sa propre initiative des mesures concrètes pour réduire la teneur en tourbe de ses produits. D'ici à deux ans, la totalité des terreaux vendus sous ses propres marques sera exempte de tourbe.²⁷ D'ici à 2016, ses fournisseurs devront lui emboîter le pas en proposant des produits exempts de tourbe, à l'exception de quelques produits spécialisés. Les coûts engendrés par ces mesures sont négligeables pour le détaillant. D'une part, la mesure en elle-même n'occasionne que peu de frais et, d'autre part, elle ne devrait guère influencer sur les ventes: les supports de culture sont généralement des produits bon marché et leur éventuel renchérissement ne devrait pratiquement pas se répercuter sur la demande.

Cette initiative de la Coop montre que de telles mesures volontaires d'adaptation de la gamme et de sensibilisation des consommateurs peuvent être économiquement viables. L'impact des mesures de politique commerciale et des mesures volontaires sur les ventes de produits à base de tourbe serait en effet compensé par l'impact de la sensibilisation des consommateurs et de la recherche de substituts à la tourbe sur les ventes de produits exempts de tourbe.

3.2.2 Particuliers

Les produits à base de tourbe représentent une part négligeable dans les dépenses des ménages. Une hausse faible de leurs prix aurait donc des conséquences financières minimales sur le budget des ménages. Compte tenu de l'offre déjà existante de produits sans tourbe, d'éventuelles mesures de réduction de l'importation de tourbe ne devraient entraîner que peu voire pas de changements pour la majorité des jardiniers amateurs. Grâce au soutien de la recherche dans le domaine des produits de substitution, les jardiniers amateurs pourraient même avoir accès d'ici à quelques années à des substituts de qualité équivalente à la tourbe pour des usages plus spécialisés (p. ex. plantes de terre de bruyère). Des mesures de sensibilisation permettraient en outre d'attirer l'attention des jardiniers amateurs sur la problématique de l'exploitation de tourbe à l'étranger et sur les solutions alternatives aux produits à base de tourbe.

Enfin, les prix plus élevés des substituts à la tourbe et l'adaptation des processus de travail n'auront que peu d'incidences sur les prix des produits finis comme les légumes, les fruits ou les plantes d'ornement. Les particuliers consommateurs de ces produits finis ne remarqueront pratiquement aucune différence.

3.2.3 Economie nationale

L'effet des mesures proposées sur l'économie nationale peut être considéré comme négligeable. D'une part, l'horticulture ornementale, maraîchère et fruitière ainsi que le jardinage de loisir et le paysagisme professionnel ne représentent qu'une petite

²⁷ Aujourd'hui, la teneur en tourbe du terreau horticole « Prix Garantie » est de 30 %.

partie de l'économie suisse. D'autre part, les coûts d'achat de produits contenant potentiellement de la tourbe ne représentent qu'une petite partie des coûts d'exploitation. C'est pourquoi l'abandon de l'utilisation de tourbe n'aurait sans doute pas d'impact visible sur le volume de la demande mais conduirait plutôt au remplacement des produits contenant de la tourbe par des produits exempts de tourbe ou fabriqués sans tourbe. Il ne devrait donc pas y avoir de conséquences notables pour l'économie nationale.

D'éventuelles restrictions de l'importation sont cependant susceptibles de pénaliser certaines entreprises suisses par rapport aux entreprises étrangères. Un certain nombre de plantes ou de produits finis comme les légumes ou les fruits pourraient être importés à moindre coût de l'étranger si l'utilisation de la tourbe y était autorisée tandis qu'elle serait interdite en Suisse. Car pour un même niveau de qualité, la culture sans tourbe entraîne encore parfois un surcroît de charge et donc un prix plus élevé.²⁸ C'est en particulier le cas pour les pépinières et l'horticulture ornementale, qui dépendent encore de la tourbe comme support de culture (p. ex., terre de bruyère), ou pour les plantes dont la culture est grandement simplifiée par le recours à la tourbe. Afin de prévenir pareille distorsion de la concurrence, il convient donc de prévoir des périodes transitoires suffisamment longues pour les secteurs ne pouvant se contenter des substituts à la tourbe dont la qualité est actuellement insuffisante ou des dérogations pour la fabrication de tels produits en Suisse.

La plupart des produits de substitution coûtent plus cher que la tourbe, ce surcoût pouvant être estimé entre 20 et 50 % suivant la proportion de tourbe substituée.²⁹ Les coûts du substrat ne représentent cependant qu'une partie des coûts de production. Pour la plupart des plants et de leurs produits, comme les légumes, l'augmentation du prix des supports de culture en Suisse et, le cas échéant, l'adaptation des processus de travail ne devraient pas influencer beaucoup sur les coûts de production globaux. Une introduction graduelle des restrictions d'importation devrait permettre aux acteurs concernés de tirer profit des expériences acquises et de la recherche sur les substituts, de sorte à être suffisamment préparés pour ne pas subir les conséquences d'un abandon de la tourbe.

Les prestataires étrangers exerçant en Suisse dans le domaine de l'horticulture devront être soumis aux mêmes restrictions en matière d'utilisation de tourbe que les entreprises nationales.

²⁸ Zollinger C.: So wenig Torf wie möglich, g*plus – die Gärtner-Fachzeitschrift, 13/2012, p. 2 ss

²⁹ Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL): Utilisation de la tourbe et produits de substitution dans l'horticulture, rapport d'experts du 29 juin 2012.

3.2.4 Recherche

Les supports de culture étant généralement des produits bon marché fabriqués par de petites entreprises, les perspectives de développement économique fondées sur l'exploitation de brevets ou sur l'exportation sont plutôt modestes. En revanche, le développement de programmes de recherche de substrats sans tourbe permettrait à la Suisse de faire figure de pionnière dans ce domaine également et de contribuer au positionnement général de la Suisse en tant que pôle de recherche. Ces programmes de recherche pourraient en outre servir de modèle ou déboucher sur des partenariats avec d'autres nations aspirant à réduire leur utilisation de tourbe ou susceptibles de le faire à l'avenir.

3.3 Conséquences pour la Confédération et les cantons

3.3.1 Nécessité d'une intervention

La nécessité d'une intervention concernant la mise en œuvre juridique et pratique sera déterminée par le choix et l'aménagement des mesures de réduction de l'importation ou de l'utilisation de tourbe. Les recommandations faites aux organisations interprofessionnelles et les accords conclus avec celles-ci s'avérant l'outil le plus efficace dans ce contexte, les efforts en ce sens devront être poursuivis. Parallèlement, des négociations internationales devront être menées pour renforcer la protection des sites marécageux.

En cas d'attribution d'un mandat plus large de mise en œuvre du plan d'abandon de la tourbe, les différentes mesures devraient être précisées et les sous-objectifs des phases définis au cours d'une étape ultérieure.

Les mesures de politique commerciale devront en particulier être précisées dans la loi. La réglementation juridique de l'interdiction ou des restrictions d'importation pourrait, par exemple, être intégrée à la législation sur l'environnement au sens large ou à la législation sur l'agriculture³⁰. La nécessité d'intervention et la répartition des tâches pour la mise en pratique, aux douanes par exemple, doivent encore être clarifiées. Dans le cadre du contrôle des produits par les douanes, des échantillons sont prélevés et leur teneur en tourbe est analysée. La Direction générale des douanes est donc d'ores et déjà en mesure de constater la présence de tourbe dans un produit.

3.3.2 Conséquences financières et en termes de personnel

Les conséquences financières et en termes de personnel pour la Confédération et les cantons dépendent très largement du choix, de l'aménagement et de la combinaison des mesures de réduction de l'importation et de l'utilisation de tourbe. Les recom-

³⁰ En vertu des art. 159a et 160 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr), RS 910.1.

mandations faites aux associations professionnelles et les accords conclus avec celles-ci s'avérant l'outil le plus efficace dans ce contexte, les efforts en ce sens devront être poursuivis avec les ressources disponibles. Parallèlement, des négociations internationales devront être menées pour renforcer la protection des sites marécageux.

En cas d'attribution d'un mandat plus large de mise en œuvre du plan d'abandon de la tourbe, les différentes mesures devront être précisées et les sous-objectifs des phases définis au cours d'une étape ultérieure. Dans ce cas, il faudra également estimer les coûts des différentes mesures et de leur réalisation, le financement et la répartition des tâches.

Enfin, l'introduction de mesures conduisant à la réduction partielle ou totale des importations de tourbe entraînerait la disparition partielle ou totale des recettes douanières de la Confédération provenant de l'importation de tourbe. Les conséquences financières seraient cependant limitées car les droits de douane prélevés sur les produits à base de tourbe sont très faibles voire inexistantes.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité et légalité

4.1.1 Base constitutionnelle

Les mesures de réduction de l'importation et de l'utilisation de tourbe en Suisse pourraient s'appuyer sur les dispositions de la Constitution (Cst.) dans le domaine environnemental. En vertu de l'art. 78 Cst.³¹, la Confédération légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité. Selon l'art. 74 Cst., elle légifère en outre sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. De manière plus générale, la Confédération œuvre, en vertu de l'art. 73 Cst., à l'établissement d'un équilibre durable et contribue, en vertu de l'art. 54 Cst., à la préservation des ressources naturelles dans le monde.

Les mesures prévues dans le plan d'abandon de la tourbe pour éviter les émissions de CO₂ liées à l'utilisation de tourbe en Suisse s'appuient sur l'art. 74, al. 2, Cst. L'engagement de la Suisse en faveur de la protection des marais et des sites marécageux à l'étranger se fonde principalement sur des engagements internationaux, en particulier ceux découlant de la Convention de Ramsar.

³¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101.

4.1.2 Liberté économique (art. 27 et 94 Cst.)

La liberté économique est garantie en Suisse. Sont notamment protégés le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique et son libre exercice (art. 27 Cst.). La liberté économique inclut en outre l'autorisation commerciale d'importer et d'exporter des marchandises.³² Toute restriction de la liberté économique doit être fondée sur une base légale, être justifiée par un intérêt public, être proportionnée au but visé et préserver l'essence des droits fondamentaux (art. 36 Cst.). Outre cette fonction individuelle, la liberté économique remplit une fonction institutionnelle: en vertu de l'art. 94 Cst., la Confédération et les cantons doivent respecter le principe de la liberté économique. Les dérogations à ce principe, en particulier les mesures menaçant la concurrence, doivent être prévues par la Constitution fédérale (art. 94, al. 4, Cst.). Sont cependant admises les mesures justifiées par un intérêt public, par exemple les restrictions qui poursuivent un but de police, de politique sociale, de politique environnementale ou similaire. Pour ces dernières, ce sont les dispositions restrictives de l'art. 36 Cst. qui entrent en application.³³

Les restrictions et l'interdiction d'importation de tourbe constituent indubitablement des interventions publiques dans la liberté économique. Ces mesures sont cependant conformes aux principes généraux du droit. Elles servent exclusivement à la protection de l'environnement et des biotopes, inscrite dans la Constitution, et ne visent ni à préserver ni à favoriser certains secteurs d'activité ou certaines formes d'exploitation. De ce point de vue, ces mesures ne constituent pas des dérogations mais des restrictions de la liberté économique conformes aux principes généraux du droit et doivent remplir uniquement les conditions de l'art. 36 Cst. Il convient de souligner à ce propos que la réduction, et même l'interdiction de l'importation de tourbe répondent à un intérêt public (protection internationale des marais et sites marécageux) et sont proportionnées au but visé. Ces mesures sont appropriées pour améliorer la protection des marais et sites marécageux et ne peuvent pas être remplacées par des mesures moins contraignantes.

4.1.3 Entraves techniques au commerce (LETC)

Sont considérés comme des entraves techniques au commerce les obstacles aux échanges internationaux de produits qui résultent de prescriptions ou de normes techniques différentes, de leur application divergente ou de la répétition d'essais ou d'homologations déjà effectués à l'étranger.³⁴ Ces obstacles sont régis par la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)³⁵.

³² ATF 126 III 129 consid. 8a p. 149; 124 III 321 consid. 2g p. 331; 122 III 469 consid. 5g/aa p. 480.

³³ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_940/2010 du 17 mai 2011, consid. 3.1 et 3.2.

³⁴ Cf. le message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce du 25 juin 2008, FF 2008 6643, 6644.

³⁵ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce, LETC; RS 946.51.

Les restrictions et l'interdiction d'importation de tourbe constituent indubitablement des mesures entraînant des répercussions sur le commerce de la tourbe et des produits de la tourbe. Bien que les interdictions frappant les importations ne soient pas directement mentionnées dans les définitions de l'art. 3 LETC, elles doivent néanmoins être considérées comme des prescriptions techniques au sens de ladite loi, car elles régissent la mise sur le marché de marchandises. A l'occasion de la révision de la LETC en 2010, les divergences entre les interdictions d'importer dans le droit suisse et celles en vigueur au sein de l'Union européenne (UE) ont été examinées afin de déterminer lesquelles des restrictions au commerce appliquées par la Suisse devaient être conservées et lesquelles devaient être adaptées au droit en vigueur dans l'UE (cf. Liste V du rapport « Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE »³⁶). Lors de la conception et de l'adoption des mesures de politique commerciale envisagées et concernées, il conviendra donc de prendre en compte les principes de la LETC (en particulier l'intérêt public, la non-discrimination et la proportionnalité). A ce jour, il n'est pas possible d'évaluer définitivement la compatibilité des mesures avec ces principes. Néanmoins, les efforts prévus au cours de la première phase du plan d'abandon de la tourbe pour parvenir à une solution nationale comme internationale en vue de réduire l'utilisation de tourbe jouent assurément un rôle central pour justifier les mesures commerciales au sens de la LETC.

4.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

4.2.1 Convention de Ramsar³⁷

La Convention de Ramsar, qui compte aujourd'hui 160 Etats signataires, a été ratifiée par la Suisse le 16 mai 1976. L'objectif de cette convention est la protection et l'utilisation rationnelle de toutes les zones humides et de leurs ressources. Chaque partie contractante désigne les zones humides appropriées de son territoire à inclure dans la « liste des zones humides d'importance internationale ». Cette liste recense actuellement 2044 zones humides et couvre une surface de plus de 193 millions d'hectares.³⁸ Les parties contractantes s'engagent à prendre des mesures appropriées pour conserver la biodiversité dans ces zones. Le but n'est pas d'interdire totalement l'utilisation des zones humides mais d'appliquer le principe d'une utilisation durable et équilibrée du point de vue écologique.

Pour la Suisse, la Convention de Ramsar constitue un instrument très important de protection des zones humides. La Suisse est en effet très engagée dans ce domaine;

³⁶ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01220/index.html?lang=fr>

³⁷ Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau; RS 0.451.45.

³⁸ Etat: août 2012.

elle accueille le secrétariat de la Convention de Ramsar et possède le statut d'observateur permanent au sein du Comité permanent de la convention.

En vertu de l'art. 1, ch. 1, de la Convention de Ramsar, les sites marécageux font partie des zones humides couvertes par la convention. Les tourbières comptent parmi les écosystèmes les plus vulnérables et les plus menacés de la dégradation et de la perte d'habitats.³⁹ Les parties contractantes ont reconnu la très grande valeur écologique des tourbières et les nombreuses menaces auxquelles celles-ci sont exposées, parmi lesquelles l'exploitation commerciale non durable, ainsi que la nécessité de les protéger.⁴⁰ Toutefois, les parties contractantes désignent également la tourbe comme un produit commercial (« produit à échanger »)⁴¹, et la Convention de Ramsar n'interdit pas le commerce des produits de la tourbe. La Suisse continuera à s'engager en faveur de la réduction de l'utilisation de tourbe à l'échelle internationale et œuvrera en particulier dans le cadre de la Convention de Ramsar pour que la tourbe ne soit plus explicitement mentionnée comme un produit commercial et pour que soient élaborées des mesures de limitation du commerce de tourbe.

4.2.2 Droit commercial

*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*⁴²

En vertu de l'art. XI du GATT, aucune partie contractante ne peut instituer à l'importation d'un produit de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions. Tant l'interdiction que la limitation des importations de tourbe par des barrières non tarifaires contreviendraient à cette disposition.

Le GATT prévoit néanmoins des exceptions au libre-échange en vue de la protection de l'environnement. Celles-ci se justifient dans les cas énumérés à l'art. XX du GATT si elles sont destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux (let. b) ou à conserver les ressources naturelles épuisables (let. g), à condition d'être non discriminatoires et proportionnées. La jurisprudence de l'Organisation

³⁹ Wetlands International et l'Environmental Research Institute of the Supervising Scientist: Global Review of Wetland Resources and Priorities for Wetland Inventory, rapport de la 7^e session de la Conférence des parties contractantes à la Convention sur les zones humides (COP7), 1999.

⁴⁰ 8^e session de la Conférence des parties contractantes à la Convention sur les zones humides (COP8): Résolution VIII.11: Orientations complémentaires pour identifier et inscrire des zones humides d'importance internationale appartenant à des types de zones humides sous-représentés, novembre 2002.

⁴¹ 11^e session de la Conférence des parties contractantes à la Convention sur les zones humides (COP11): Résolution XI.13: Cadre intégré pour lier la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides à l'éradication de la pauvreté, juillet 2012.

⁴² Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce du 30 octobre 1947; RS 0.632.21.

mondiale du commerce (OMC) a réaffirmé à plusieurs reprises l'autonomie des Etats pour définir unilatéralement leurs dispositions environnementales.⁴³

L'admissibilité d'une mesure de politique commerciale comme exception justifiée au GATT doit être évaluée au moyen d'une double analyse. Il s'agit, d'une part, de faire la preuve que la mesure vise à réaliser l'un des objectifs de protection cités et qu'elle est nécessaire. Pour justifier de la nécessité d'une mesure au sens de la let. (b), il faut démontrer qu'il n'est pas possible de recourir à d'autres instruments, moins restrictifs pour le commerce. Pour justifier une mesure au sens de la let. (g), il faut que des efforts appropriés soient entrepris au niveau national pour restreindre l'utilisation de la ressource naturelle concernée. Cette étape prévoit également l'établissement de l'existence d'un lien entre la mesure et l'objectif de protection déclaré.⁴⁴

La mesure doit, d'autre part, satisfaire aux prescriptions du texte introductif de l'art. XX du GATT, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié ni un objectif protectionniste déguisé. En vertu de la jurisprudence de l'OMC⁴⁵, l'accent porte sur l'objectif et sur la motivation législative à l'origine de la mesure.

Il convient par ailleurs de noter que l'Organe d'appel de l'OMC a jugé dans le cas « Etats-Unis – Crevettes » que les restrictions au commerce introduites par les Etats-Unis ne pouvaient pas être justifiées au regard de l'art. XX du GATT car les Etats-Unis n'avaient pas procédé à des négociations avec les Etats concernés avant d'imposer leur interdiction d'importer.⁴⁶ Les efforts envisagés durant la première phase du plan d'abandon de la tourbe en vue de trouver une solution internationale pour réduire l'utilisation de tourbe, en particulier dans le cadre de la Convention de Ramsar, pourraient justifier valablement d'éventuelles mesures commerciales, dans la mesure où les principaux partenaires commerciaux de la Suisse pour la tourbe siègent dans les instances concernées.

Globalement, il n'est cependant pas possible aujourd'hui de déterminer avec certitude si les mesures de politique commerciale envisagées satisferont pleinement aux exigences de l'art. XX du GATT.

⁴³ Cf. www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envt_rules_exceptions_f.htm

⁴⁴ Il n'est pas nécessaire de justifier d'un lien étroit. Conformément à la décision du Groupe spécial de l'OMC dans l'affaire Etats-Unis – Taxes sur les automobiles, il suffit de prouver que la mesure restrictive vise principalement l'objectif environnemental déclaré.

⁴⁵ Cf. le cas Brésil – Pneumatiques, www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds332_f.htm

⁴⁶ Cf. Etats-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, rapport de l'Organe d'appel du 12 octobre 1998.

Accords de libre-échange

L'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE⁴⁷ crée une zone de libre-échange pour les produits industriels. Il supprime les droits de douane pour les produits mentionnés et interdit toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent. L'art. 20 précise que l'accord ne fait pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, etc. Ces interdictions ou restrictions ne doivent toutefois pas constituer un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les parties contractantes. De la même façon qu'elles peuvent se justifier au regard de l'art. XX du GATT, l'interdiction et les restrictions d'importation de tourbe peuvent se fonder sur l'art. 20 de l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE. La même chose vaut pour les autres accords de libre-échange conclus par la Suisse. Du point de vue de la reconnaissance mutuelle des mesures phytosanitaires et de la libre circulation des produits végétaux, toute mesure commerciale devra par ailleurs être soumise à un examen préalable des conséquences sur l'accord agricole entre la Suisse et l'UE⁴⁸.

Autres aspects de droit commercial

Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures, il sera nécessaire d'évaluer également les aspects de droit commercial du point de vue de l'Accord de l'OMC relatif aux obstacles techniques au commerce (OTC)⁴⁹. La question de la compatibilité avec les critères fixés par l'Accord OTC pour l'introduction de mesures de politique commerciale peut être évaluée au cours de la procédure de notification qui doit être réalisée en Suisse parallèlement à la procédure de consultation. Il est possible que d'autres aspects de droit commercial doivent être éclaircis. Ainsi, l'utilisation d'un label international pour les terreaux sans tourbe – si ce dernier devait être créé – pour limiter l'importation de tourbe devrait être compatible avec les engagements pris dans le cadre de l'Accord OTC de l'OMC et des accords de libre-échange.

4.3 Comparaison avec le droit européen

Au plan européen, la protection des biotopes est inscrite dans la directive 92/43/CEE⁵⁰ (directive Habitats), complétée par la directive 2009/147/CE⁵¹ (dirc-

⁴⁷ Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne; RS 0.632.401.

⁴⁸ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles; RS 0.916.026.81.

⁴⁹ Accord du 12 avril 1979 relatif aux obstacles techniques au commerce; RS 0.632.231.41.

⁵⁰ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO L 206 du 22 juillet 1992, p. 7.

tive Oiseaux). Les Etats membres sont tenus de protéger les marais et sites marécageux mentionnés comme habitats naturels d'intérêt communautaire dans l'Annexe I de la directive Habitats en délimitant des zones de protection. L'exploitation de la tourbe est donc en principe interdite dans ces mêmes zones. Toutefois la protection des marais et sites marécageux au sein de l'UE n'est pas totale. Il existe d'importants sites marécageux (en particulier en Irlande, en Suède, en Finlande et dans les pays baltes) qui ne sont pas protégés et où l'exploitation de tourbe est pratiquée. L'UE n'a pas prévu à ce jour d'interdire cette activité ni de limiter le commerce de la tourbe.

La protection des tourbières pourrait cependant progresser dans le cadre de la proposition de directive sur la définition d'un cadre pour la protection des sols⁵². Cette directive ferait de la teneur en carbone un critère de qualité pertinent pour la protection des sols. Elle revêtirait une importance particulière pour la tourbe, dont la teneur en carbone est élevée. Cette question ne fait cependant pas l'unanimité, et il n'est pas sûr que la directive soit un jour adoptée sous cette forme.

La libre circulation des marchandises est assurée entre les Etats membres au sein de l'UE (cf. art. 26, al. 2, de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE).⁵³ Des interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation et de transit peuvent cependant être appliquées pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux (cf. art. 36 TFUE). Ces interdictions ou restrictions ne doivent toutefois constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres (art. 36 TFUE). La mesure retenue doit en outre respecter le principe de proportionnalité.⁵⁴

A condition de respecter le principe de proportionnalité, un Etat membre pourrait donc en théorie interdire l'importation de tourbe sur la base de l'art. 36 TFUE dans le but de protéger ses marais et sites marécageux en leur qualité d'habitats de nombreuses espèces animales et végétales.

⁵¹ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO L 20 du 26 janvier 2010, p. 7.

⁵² Proposition, présentée par la Commission le 22 septembre 2006, de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM(2006) 0232 final.

⁵³ Cf. Oppermann Th.: *Europarecht*, Munich 1991, §18 n° 1128, p. 436 ss

⁵⁴ Cf. arrêt de la Cour de justice de l'UE (CJUE) du 13 juillet 1994 dans l'affaire C-131/93, Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne, § 18-25; arrêt de la CJUE du 3 décembre 1998 dans l'affaire C-67/97, procédure pénale contre Ditlev Bluhme, demande de décision préjudicielle (Danemark), § 35.

5 Conclusion

L'exploitation de la tourbe est interdite en Suisse depuis 1987 dans un souci de protection de l'environnement. Or la tourbe offre des propriétés particulières pour la culture des végétaux, tandis que la qualité des substituts à la tourbe actuellement disponibles est insuffisante pour certains secteurs de l'horticulture. Il subsiste donc une demande de supports de culture à base de tourbe en Suisse. Pour couvrir cette demande, ce sont entre 115 000 et 150 000 tonnes de tourbe qui sont importées chaque année dans le pays. L'exploitation de la tourbe est responsable de dégâts environnementaux, principalement causés au climat et à la biodiversité. La réduction de l'utilisation de tourbe en Suisse et l'engagement de la Suisse en faveur de la réduction de l'utilisation de tourbe à l'échelle internationale contribueraient à limiter les conséquences négatives pour l'environnement et permettraient de mettre fin à la contradiction existant entre l'interdiction d'exploiter la tourbe en Suisse et l'importation de tourbe de l'étranger.

Afin de tenir compte des besoins des acteurs concernés, le plan d'abandon de la tourbe prévoit deux phases. La première vise en principe l'abandon de l'utilisation de tourbe, en particulier par la mise en œuvre de mesures volontaires comprenant des recommandations non contraignantes faites aux entreprises et des accords conclus entre les autorités et les associations professionnelles.

L'évaluation des conséquences de ces mesures sur l'économie réalisée dans le présent rapport montre des divergences considérables suivant les acteurs. Les répercussions les plus importantes seront subies par les entreprises qui utilisent, produisent ou commercialisent de la tourbe. D'une part, les substituts à la tourbe disponibles aujourd'hui sur le marché n'atteignent pas la même qualité que les substrats à base de tourbe, en particulier pour l'utilisation qui en est faite dans les secteurs professionnels de l'horticulture ornementale, maraîchère et fruitière. D'autre part, la conversion aux produits exempts de tourbe oblige notamment les utilisateurs professionnels à adapter leurs processus de travail et à s'approprier de nouvelles connaissances techniques.

Lors de la hiérarchisation et de l'aménagement des différentes mesures, il faudra donc tenir compte du fait que le potentiel de réduction le plus important réside non pas dans l'utilisation faite de la tourbe par les jardiniers amateurs mais dans celle faite par les professionnels. Dans ce contexte, les recommandations faites aux associations professionnelles et les accords conclus avec celles-ci devraient être les moins coûteux et les plus efficaces; les efforts en ce sens doivent donc être poursuivis. Parallèlement, des négociations internationales devront être menées pour renforcer la protection des sites marécageux. Si ces mesures ne devaient pas permettre d'atteindre l'objectif fixé, il pourrait être envisagé dans une seconde phase d'interdire ou de restreindre l'importation de tourbe. Le délai de réalisation de cette seconde phase est estimé à une vingtaine d'années. Le plan proposé est ainsi cohérent par rapport aux efforts de la Suisse en faveur d'une économie verte, lesquels

privilégient également le dialogue avec l'économie et les accords volontaires avec les entreprises.

Pour les particuliers comme pour l'économie nationale, les conséquences des mesures proposées sont négligeables. La conversion des jardiniers amateurs aux produits exempts de tourbe ne posera pas de problème particulier ni n'entraînera d'augmentation sensible des dépenses des ménages. Quant à l'économie nationale, elle ne devrait pas subir d'effets notables car l'horticulture ne représente qu'une petite partie de l'économie suisse et les répercussions sur les entreprises seront faibles ou compensables.

Eu égard aux engagements internationaux pris dans le cadre des conventions environnementales, la Suisse est tenue de limiter l'impact négatif de l'exploitation de tourbe sur l'environnement. Les mesures proposées peuvent par ailleurs s'appuyer sur les dispositions de la Constitution dans le domaine de l'environnement. Bien qu'elles conduisent à restreindre la liberté économique, elles sont conformes aux principes généraux du droit car elles ont pour seul objectif la protection de l'environnement et des biotopes, laquelle est inscrite dans la Constitution. Les mesures envisagées remplissent en outre les conditions fixées par l'art. 36 de la Constitution et n'entrent en contradiction avec aucune réglementation nationale.

A l'échelle internationale, les tourbières sont protégées par la Convention de Ramsar. Bien que l'objet de cette convention soit la protection des zones humides, la tourbe y est explicitement désignée comme un produit commercial. La Suisse entend œuvrer pour y remédier ainsi que pour l'élaboration de mesures de restriction du commerce de la tourbe. Par la ratification de la Convention de Ramsar et son engagement dans ce domaine, elle a prouvé son grand attachement à la protection des zones humides et compte bien poursuivre dans cette voie. L'engagement international de la Suisse en faveur de la réduction des dégâts environnementaux causés par l'utilisation de tourbe est conforme aux objectifs de sa politique environnementale internationale et doit servir de modèle à son engagement dans d'autres domaines liés à la protection de l'environnement.

Le GATT et l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce – de même que les accords de libre-échange conclus par la Suisse – prévoient des exceptions au libre-échange afin de protéger l'environnement. Celles-ci se justifient dans les cas énumérés à l'art. XX du GATT si elles sont destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux (let. b) ou à conserver les ressources naturelles épuisables (let. g), à condition d'être non discriminatoires et proportionnées. L'introduction d'éventuelles mesures de politique commerciale n'étant pas envisagée avant une vingtaine d'années au moins, il n'est pas possible aujourd'hui de déterminer avec certitude si ces mesures satisferont alors pleinement aux exigences de l'art. XX du GATT. Néanmoins, les efforts prévus au cours de la première phase du plan d'abandon de la tourbe pour parvenir à une solution nationale comme internationale en vue de réduire l'utilisation de tourbe jouent assurément un rôle central

pour justifier les mesures commerciales au sens de l'art. XX du GATT. Il en va de même pour la justification de ces mesures au sens de la LETC et de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce.

Sur le plan européen, la protection des marais n'est pas totale, mais il n'existe pas non plus de réglementation s'opposant à l'introduction de mesures visant à réduire l'importation de tourbe. Des interdictions ou restrictions d'importation peuvent ainsi être prononcées pour protéger la santé et la vie des personnes et de la faune et préserver les végétaux, à condition de respecter le principe de proportionnalité.

On constate en Europe une tendance au renforcement de la protection des marais de même qu'un intérêt pour la réduction de l'utilisation de tourbe. Les bases sur lesquelles fonder un plan suisse d'abandon de la tourbe existent par ailleurs déjà et de nombreux partenaires de différents secteurs sont prêts à y participer. Les mesures engagées par la Suisse en vue d'un abandon de la tourbe pourraient inciter d'autres Etats à introduire des mesures similaires. La Suisse contribuerait de cette façon, ainsi que par son engagement en faveur de la réduction de l'utilisation de tourbe à l'échelle internationale, à l'évolution vers une protection absolue des marais. Dans le même temps, une telle démarche permettrait d'éliminer la contradiction existant entre une protection stricte des marais en Suisse et l'importation de tourbe de l'étranger, et de mettre en place une politique suisse cohérente dans ce domaine.

Le rapport « Plan d'abandon de la tourbe » du Conseil fédéral en réponse au postulat 10.3377 Diener Lenz sera présenté au Parlement pour qu'il en prenne connaissance. La nécessité d'intervention, la mise en œuvre et les conséquences financières dépendront largement de la combinaison et de l'aménagement des mesures. Dans ce contexte, les recommandations faites aux associations professionnelles et les accords conclus avec celles-ci s'avérant l'outil le plus efficace, les efforts en ce sens devront être poursuivis avec les ressources disponibles. Parallèlement, des négociations internationales devront être menées pour renforcer la protection des sites marécageux. En cas d'attribution d'un mandat élargi de mise en œuvre du plan d'abandon de la tourbe, les différentes mesures devront être précisées, les sous-objectifs des phases définis et les conséquences financières et en termes de personnel chiffrées.