10. Environnement et développement

Xavier Tschumi Canosa

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/432>

DOI : 10.4000/aspd.432

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2005

Pagination : 151-173

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Xavier Tschumi Canosa, « 10. Environnement et développement », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 24-1 | 2005, mis en ligne le 02 mars 2010, consulté le 08 septembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/432> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.432>

10. Environnement et développement*

10.1. Développement durable

La politique suisse de développement durable a fait l'objet d'un rapport intermédiaire publié en janvier 2004 par le Comité interdépartemental Rio. Ce rapport en donne un bilan satisfaisant mais souligne que des efforts restent nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques fixés.

La Commission des Nations unies pour le développement durable s'est réunie en 2004 pour sa douzième session, sur les thèmes de l'eau, de l'assainissement et des établissements humains. Nouveauté: ces thèmes sont abordés dans le cadre d'un cycle de deux ans, la première année pour l'évaluation des connaissances et pratiques à leur sujet (cette session) et la seconde année pour le suivi des politiques mises en œuvre (session 2005).

10.1.1. Bilan et perspectives des activités en Suisse pour le développement durable

L'année 2002 avait été cruciale pour la politique suisse de développement durable: le Conseil fédéral avait décidé en mars de sa stratégie en la matière (Stratégie 2002), et du Sommet mondial pour le développement durable en août-septembre est issu un Plan de mise en œuvre de Johannesburg (*Johannesburg Plan of Implementation* – JPOI) qui, bien que non contraignant, influence la politique suisse en matière de développement durable.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, sous-chap. 10.1 et 10.2 (pp. 160-173).

Le Comité interdépartemental de Rio (Ci-Rio), dont le secrétariat est assuré par l'Office fédéral du développement territorial (ARE)¹, a publié en janvier 2004 un rapport intermédiaire² sur les activités de la Suisse découlant de la stratégie du Conseil fédéral et du Plan de mise en œuvre de Johannesburg. En décembre 2003, le Conseil fédéral avait déjà chargé les services compétents de l'administration fédérale de mettre en œuvre les conclusions et les recommandations contenues dans ce rapport.

Le bilan que dresse le rapport sur la mise en œuvre de la *Stratégie 2002 pour le développement durable* est globalement satisfaisant dans les dix domaines d'intervention que le Conseil fédéral s'était fixés. La situation budgétaire tendue de la Confédération a été une des limites à l'avancement de plusieurs actions, de même que certains blocages politiques en Suisse ou dans les négociations internatio-

* Par Xavier Tschumi Canosa, collaborateur scientifique à l'iuéd.

¹ C'est la section Développement durable de l'ARE qui est la plate-forme de coordination de la politique de développement durable au niveau de la Confédération.

² Ci-Rio, *Activités de la Suisse en faveur du développement durable: bilan et perspectives pour 2004*, rapport intermédiaire sur l'avancement des travaux qui découlent de la *Stratégie 2002 pour le développement durable* et du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg en 2002, Berne, janvier 2004, 30 p., disponible sur le site Internet de l'ARE <www.are.admin.ch> ARE >Publications.

nales. En ce qui concerne le bilan des travaux découlant du Sommet mondial pour le développement durable, le rapport confirme que, pour la grande majorité des chapitres³ du JPOI, la politique suisse de développement durable (y compris la *Stratégie 2002*) satisfait aux objectifs retenus mais que des efforts sont encore nécessaires pour mettre en œuvre les mesures destinées à les atteindre.

Recommandations du rapport concernant la Stratégie 2002 du Conseil fédéral

- Continuer de promouvoir la mise en œuvre des actions de la stratégie.
 - Développer les actions visant à ancrer le développement durable dans l'ensemble de la politique fédérale (évaluation de la durabilité) et à déterminer les futures actions nécessaires (suivi du développement durable).
 - Evaluer et renouveler l'ensemble de la stratégie dans la perspective de 2007.
 - Etudier en profondeur les liens de cause à effet entre politique de croissance, politique financière et développement durable.
 - Clarifier les méthodes de travail en vue d'une meilleure collaboration transversale au sein de l'administration fédérale dans l'esprit du développement durable.
 - Perfectionner le fonctionnement du Ci-Rio.
 - Elaborer une offre de formation commune sur le développement durable pour les départements et offices concernés.
 - Poursuivre le dialogue de la Confédération avec d'autres secteurs publics et privés (Agendas 21 locaux et partenariats public-privé en particulier).
-

Recommandations du rapport pour la réalisation du Plan de mise en œuvre de Johannesburg

Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de l'ONU

- Concrétiser la contribution de la Suisse aux OMD.
- Atteindre progressivement l'objectif de 0,4 % de la coopération publique au développement et renforcer la mobilisation des ressources privées.
- Améliorer l'efficacité de la coopération au développement.
- Garantir la cohérence entre les politiques sectorielles et les OMD.

Eau

- Contribuer à diviser par deux le nombre de personnes privées d'accès à l'eau potable et aux dispositifs sanitaires de base.
- Développer des lignes directrices pour l'intégration d'acteurs privés dans les pays en développement ou en transition pour leur approvisionnement en eau.
- Encourager la gestion intégrée des ressources en eau.
- Rendre cohérente la législation suisse relative à l'eau.

Santé

- Collaborer activement à la Conférence ministérielle européenne de l'OMS sur la santé mentale (janvier 2005).
- Définir et mettre en œuvre la stratégie 2004 pour la santé psychique.

³ Lutte contre la pauvreté, transformation des modes de consommation et de production non viables, protection et gestion des ressources naturelles du développement économique et social, développement durable et mondialisation et moyens d'exécution, santé et développement durable, développement durable dans des régions particulières du monde, cadre institutionnel du développement durable.

- Redéfinir la formation des professions universitaires de psychologie et psychothérapie.
- Clarifier les possibilités de traiter le lien entre inégalité sociale et santé publique au niveau national.

Biodiversité

- S'engager pour que les objectifs de la Convention sur la diversité biologique (CDB) soient intégrés dans d'autres domaines, en particulier celui du commerce.
- Poursuivre les efforts visant à mettre en œuvre les éléments clés de la CDB (voir sous-chapitre 10.3 ci-dessous).
- S'engager en faveur de l'élaboration d'un système multilatéral destiné à faciliter l'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.
- Intensifier la surveillance de la biodiversité en Suisse (*monitoring*) et l'intégration dans les domaines politiques de la Confédération des exigences de la biodiversité (« Conception paysage suisse »).

Produits chimiques

- S'engager en faveur d'une politique globale, cohérente et efficace concernant les produits chimiques.
- Participer activement à l'élaboration d'une stratégie internationale de gestion des ressources chimiques d'ici 2005.
- Soutenir la mise en œuvre d'un système de désignation harmonisé des produits chimiques dangereux, notamment par des actions dans les pays en développement ou en transition.

Modes de consommation et de production durables

- S'investir de manière proactive dans le processus international de création d'une structure pour des programmes de promotion de modes de production et de consommation durables.

Energies renouvelables

- S'efforcer d'atteindre les objectifs de la Loi sur le CO₂ (voir sous-chapitre 10.2 ci-dessous).
- Participer activement à la Coalition de Johannesburg pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique et soutenir financièrement les projets de cette coalition.
- Mettre à la disposition de tiers le savoir-faire et l'expérience de la Suisse en matière d'énergies renouvelables.

Toutes ces recommandations s'inscrivent pourtant dans une situation financière marquée par les programmes d'allègement budgétaire de la Confédération, lesquels ont particulièrement touché les domaines d'action de sa politique environnementale⁴. Le rapport fait d'ailleurs plusieurs fois mention des limites que pourrait imposer cette situation à la mise en œuvre des recommandations préconisées.

10.1.2. Les réseaux de partenariat dans la politique suisse de développement durable

Aussi bien la Stratégie 2002 du Conseil fédéral pour le développement durable que le Plan de mise en œuvre de Johannesburg accordent une valeur importante à la mise en place de réseaux de partenariat entre les différents secteurs publics de même qu'entre ceux-ci et le secteur privé dans le cadre des mesures de politique de développement durable⁵.

⁴ La presse suisse (par exemple *L'Agefi* du 15 avril 2004) parle de cure d'amaigrissement imposée par le Parlement à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

⁵ L'ARE, dans un numéro de son bulletin d'information *Forum du développement territorial*, illustre par des exemples aussi bien les défis que les atouts d'une mise en place de ces réseaux en faveur de développement durable: ARE, *Forum du développement territorial. Le développement durable. Les réseaux de partenariat*, n° 2, 2004, Berne, 96 p., disponible sur le site Internet de l'ARE, page <www.are.admin.ch/are/fr/are/forum/index.html>.

En matière de promotion d'Agendas 21 locaux, qui représentent la forme la plus connue de partenariat pour le développement durable, l'ARE a établi un état des lieux des démarches de développement durable dans les communes⁶ en décembre 2003 et un état des lieux de ces démarches dans les cantons⁷ en décembre 2004. Ces états des lieux complètent les activités du Forum du développement durable pour les cantons et les villes, créé en 2001.

En novembre 2004, ce sont plus de 130 communes qui ont lancé un Agenda 21 local ou mis en œuvre des démarches de développement durable similaires. Les champs thématiques de ces démarches concernent le plus souvent les transports et la mobilité, de même que l'aménagement du territoire. Les thèmes sociaux et économiques semblent par contre plutôt secondaires.

En novembre 2004, la moitié des cantons suisses ont lancé des démarches en faveur du développement durable et quatre avaient l'intention de le faire. Les thèmes les plus souvent traités dans ces démarches sont les mêmes que ceux des communes, avec également une sous-représentation des aspects sociaux et économiques. Le rôle de catalyseur des démarches cantonales en matière de développement durable pour les communes est mis en exergue et constitue une forme particulière de partenariat pour le développement durable⁸.

La mise en place de réseaux de partenariat entre les pouvoirs publics et l'économie privée fait également partie de la politique suisse de développement durable. Un exemple⁹ de coopération fructueuse entre l'administration publique, les milieux politiques, la recherche, les médias, le public en général et les entreprises privées est l'Association suisse pour l'intégration de l'écologie dans la gestion d'entreprise (*Schweizerische Vereinigung für ökologisch bewusste Unternehmensführung – ÖBU*). Les quelque 300 entreprises suisses qui forment cette association se sont prononcées d'ailleurs en majorité pour la taxe sur le CO₂ lors de la consultation lancée en octobre 2004 (voir sous-chapitre 10.2 ci-dessous).

10.1.3. Suivi de Johannesburg par la Commission du développement durable

La Commission des Nations unies pour le développement durable (CDD), créée en 1992 pour accompagner et surveiller l'application des engagements pris par les pays qui y sont représentés, s'est réunie à New York pour sa douzième session du 14 au 30 avril 2004 (CDD-12). La délégation suisse à cette session était conduite par l'ambassadeur Beat Nobs, chef de la division Affaires internationales de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

Dans sa session précédente, la CDD avait décidé de travailler dans le cadre d'un programme pluriannuel (2004-2017) divisé en cycles de deux ans consacrés chacun à un groupe de thèmes (voir tableau 25).

⁶ ARE, *Etat des lieux des démarches de développement durable dans les communes*, Berne, décembre 2003, 52 p.

⁷ ARE, *Etat des lieux des démarches de développement durable dans les cantons 2003-2004*, Berne, décembre 2004, 45 p.

⁸ En effet, neuf communes sur dix qui ont entrepris ces démarches se trouvent dans des cantons qui ont eux-mêmes adopté un Agenda 21 ou mis en œuvre des démarches similaires.

⁹ Cité dans ARE, *Forum du développement territorial*, n° 2, 2004, pp. 70-72.

Tableau 25: Cycles biennaux de travail de la CDD et thèmes abordés

Cycles	Thèmes
2004-2005	Eau, assainissement, établissements humains
2006-2007	Energie pour le développement durable, essor industriel, pollution de l'air ambiant/l'atmosphère, changements climatiques
2008-2009	Agriculture, développement rural, sols, sécheresse, désertification, Afrique
2010-2011	Transports, substances chimiques, gestion des déchets, activité minière, cadre décennal des programmes axés sur les modes durables de consommation et de production
2012-2013	Forêts, biodiversité, biotechnologie, tourisme, zones montagneuses
2014-2015	Océans et mers, ressources marines, petits Etats insulaires en développement, gestion des catastrophes et de la vulnérabilité
2016-2017	Evaluation générale de la mise en œuvre du Plan d'action 21, programme de la suite de la mise en application du Plan d'action 21, JPOI

Source: Institut international du développement durable (IIDD), *Bulletin des négociations de la Terre*, vol. 5, n° 193, 12 mai 2003, p. 8.

Chaque cycle est assorti d'une session d'évaluation des thèmes abordés et d'une session de revue des politiques mises en œuvre dans le cadre de ces thèmes. En outre, il a été décidé qu'une série de thèmes transversaux¹⁰ sera traitée lors de chaque cycle. La Suisse s'est réjouie de ce nouveau format des sessions de la CDD.

La CDD-12 fut donc une session d'évaluation ayant permis aux participants d'échanger leur savoir, leurs pratiques et leurs expériences sur les thèmes de l'eau, de l'assainissement et des établissements humains. Le principal résultat de la CDD-12 est un document intitulé le «Résumé du président» (*Chair's Summary*), lequel constitue plutôt un procès-verbal synthétique non négocié sur les discussions du segment officiel (première partie) et sur les débats et recommandations émanant du segment de haut niveau (seconde partie). L'évaluation des progrès réalisés, des défis à relever et des obstacles à franchir sur la voie du développement durable relativement aux thèmes traités dans cette session ne pourra se faire qu'à la fin du cycle en cours, c'est-à-dire au terme de la CDD-13 en 2005.

Lors de la CDD-12, la Suisse a partagé le point de vue du secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, quant au rôle clé que jouent l'eau et l'assainissement dans le processus d'éradication de la pauvreté. Concernant ces deux thèmes, elle a identifié quatre éléments cruciaux dont il faut tenir compte pour réaliser les objectifs du JPOI et/ou les OMD :

- ❑ les écosystèmes en tant qu'infrastructure de base pour l'eau et l'assainissement ;
- ❑ l'assainissement en tant que service privé ;
- ❑ les partenariats public-privé en tant qu'option pour les services d'eau et d'assainissement ;
- ❑ la gouvernance internationale de l'eau en tant que mesure de suivi des actions en cours.

¹⁰ Ces thèmes sont : éradication de la pauvreté, changement des modes non durables de consommation et de production, protection et gestion des ressources naturelles de base du développement économique et social, développement durable dans un monde en cours de globalisation, santé et développement durable, développement durable des petits Etats insulaires en développement, développement durable de l'Afrique, autres initiatives régionales, moyens d'exécution, cadre institutionnel du développement durable, égalité des sexes, travail de sensibilisation.

SOURCES

Ci-Rio, *Activités de la Suisse en faveur du développement durable : bilan et perspectives pour 2004*, rapport intermédiaire sur l'avancement des travaux qui découlent de la *Stratégie 2002 pour le développement durable* et du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg en 2002, Berne, janvier 2004, 30 p.

Institut international du développement durable (IIDD), *Résumé de la douzième Session de la Commission du développement durable*, *Bulletin des négociations de la Terre*, vol. 5, n° 211, 3 mai 2004.

SITES INTERNET

UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development : <www.un.org/esa/sustdev>.

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) : <www.umwelt-schweiz.ch>.

Office fédéral du développement territorial (ARE) : <www.are.admin.ch>.

10.2. Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

Après sa ratification par la Russie en novembre 2004, le Protocole de Kyoto pourra entrer en vigueur en février 2005. En conséquence, les échanges de droits d'émission de gaz à effet de serre vont s'intensifier et les marchés qui les permettront vont progressivement se mettre en place. Toutefois, il est déjà temps de penser à la deuxième période d'engagement du protocole (après 2012), lors de laquelle des obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre pourraient cette fois concerner aussi les pays en développement et en transition. Dans le cadre de sa politique climatique, la Suisse a mis en consultation plusieurs variantes dont la mise en œuvre contribuerait à réduire ses émissions de gaz à effet de serre et à respecter ses engagements aux termes du Protocole de Kyoto. Ces variantes prévoient soit l'introduction d'une taxe sur les carburants et les combustibles, comme le stipule la Loi sur le CO₂, soit le prélèvement d'un centime climatique sur les carburants, soit encore une combinaison des deux.

10.2.1. 10^e Conférence des parties à la CCNUCC (Buenos Aires, 6-17 décembre 2004)

La 10^e Conférence des parties (COP-10) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) s'est tenue à Buenos Aires, en Argentine, du 6 au 17 décembre 2004 ; 169 des 189 Etats parties à la convention ont participé à cette conférence, de même que 272 organisations (non gouvernementales et autres) avec statut d'observateur. La délégation suisse était conduite par l'ambassadeur Beat Nobs, chef de la division Affaires internationales de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). Moritz Leuenberger, chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), a représenté la Suisse au segment de haut niveau de la conférence.

2004 a été une année significative pour la convention et pour son protocole de Kyoto : la convention fête cette année-là les dix ans de son entrée en vigueur et la Fédération de Russie a ratifié le Protocole de Kyoto le 18 novembre 2004, permettant ainsi à ce dernier d'entrer en vigueur le 16 février 2005. Pour cet anniversaire, le secrétariat de la convention a publié un docu-

ment¹¹ qui présente les évolutions les plus récentes des émissions de gaz à effet de serre et comment les politiques climatiques peuvent s'inscrire dans les stratégies de développement durable. Il considère également les moyens d'atténuer le changement climatique (*mitigation*) mais aussi de s'y adapter (*adaptation*). Le Protocole de Kyoto et ses mécanismes flexibles de même que les développements technologiques font partie de ces moyens, comme l'implication croissante de la conscience publique du changement climatique. Le document évoque enfin la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto (à partir de 2012) et la nouvelle génération de politiques à mettre en œuvre.

La COP-10 a laissé une place importante aux négociations concernant les politiques d'adaptation aux conséquences du changement climatique, notamment pour les pays les moins avancés et petits Etats insulaires en développement. Ces derniers n'ont pas obtenu à cette conférence ce qu'ils avaient déjà demandé lors de la COP-9, c'est-à-dire un financement complet des projets d'adaptation par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). La raison avancée est que ces projets présentent aussi des composantes qui relèvent d'autres aspects de développement et qu'ils n'entrent plus, au sens strict, dans le cadre de la stratégie opérationnelle du FEM. La Suisse plaide pour un soutien par le FEM des efforts d'adaptation des pays en développement dans le cadre que la COP a agréé à ce sujet et pour la mise en œuvre duquel elle a mandaté le FEM. De plus, la Suisse soutient les nouveaux fonds créés sous la Convention et le Protocole de Kyoto pour le financement de l'adaptation des pays en développement et y contribue financièrement. L'adaptation aux conséquences du changement climatique est le cœur du Programme de travail de Buenos Aires, adopté lors de cette conférence.

La conférence de Buenos Aires a porté aussi sur les questions relatives aux mesures d'atténuation du changement climatique, notamment pour préparer l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto en février 2005. Des progrès concrets ont par exemple été obtenus pour le mécanisme de développement propre et le système de comptabilisation des droits d'émission a été présenté aux ministres en vue de l'ouverture, le 1^{er} janvier 2005, du premier système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, celui de l'Union européenne¹². Ce marché, associé à un plan d'allocation de quotas d'émission, ne concerne jusqu'en 2007 que les entreprises européennes du secteur industriel et de l'énergie, lesquelles représentent tout de même 46 % des émissions totales de CO₂ dans l'Union européenne. Dès 2008, ce marché sera englobé dans un marché mondial prévu par le Protocole de Kyoto et toutes les entreprises de l'Union européenne seront alors concernées.

Un thème d'importance de la conférence a également été de commencer à définir le cadre de négociation pour les politiques à mettre en œuvre après 2012. La Suisse, au nom du groupe de l'intégrité environnementale, a insisté sur le fait que la période d'engagement couverte par le Protocole de Kyoto (jusqu'en 2012) n'était que la première étape d'une stratégie à long terme sur le changement climatique encore à déterminer. Le Protocole de Kyoto requiert d'ailleurs que les parties débutent les discussions à ce sujet dès 2005. Les

¹¹ UNFCCC, *The First Ten Years : An Overview of Actions Taken during the Past Decade to Combat Climate Change and Mitigate Its Adverse Effects*, Bonn, 2004, 99 p.

¹² European Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme (EU ETS).

questions cruciales furent de savoir comment inclure dans le protocole les pays qui ne l'ont pas encore ratifié et comment étendre aux pays qui ne font pas partie de l'annexe I¹³ les nouvelles obligations qui découleraient de ces discussions. Au vu des positions divergentes défendues sur ces questions, seule l'organisation en 2005 d'un séminaire d'experts gouvernementaux a été agendée. Ce séminaire, qui ne doit pas formellement constituer le point de départ de négociations sur les futurs engagements contre le changement climatique, se déroulera vraisemblablement en mai 2005 à Bonn, avant la réunion déjà prévue des organes subsidiaires¹⁴ de la convention.

Exemple d'échange de droits d'émission

«[...] Supposons, pour notre exemple, que le prix du quota sur le marché soit de 10 euros par tonne de CO₂. Les coûts de réduction pour l'entreprise A sont de 5 euros par tonne (c.-à-d. moins que le prix du marché). Cette entreprise choisira de réduire ses émissions, car cela lui coûtera moins cher que d'acquiescer des quotas. Elle peut même réduire ses émissions de plus de 5000 tonnes, disons 10'000 tonnes. La situation de l'entreprise B peut être inverse : ses coûts de réduction s'élèvent à 15 euros par tonne (c.-à-d. plus que le prix du marché), de sorte qu'elle préférera acheter des quotas plutôt que de réduire ses émissions. L'entreprise A dépense 50'000 euros pour réduire ses émissions de 10'000 tonnes à un coût de 5 euros par tonne, et perçoit 50'000 euros en vendant des quotas au prix de 10 euros par tonne. Ainsi, l'entreprise A compense entièrement les coûts liés à la réduction de ses émissions en vendant des quotas, alors qu'en l'absence du système d'échange de droits d'émission, elle aurait un coût net de 25'000 euros à supporter. L'entreprise B dépense 50'000 euros en achetant des quotas pour 5000 tonnes, au prix de 10 euros par tonne. Sans la souplesse qu'offre le système d'échange de droits d'émission, l'entreprise B aurait dû dépenser 75'000 euros. Etant donné que seule une entreprise dont les coûts de réduction des émissions sont faibles et qui opte par conséquent pour une réduction de ses émissions, comme le fait l'entreprise A, est en mesure de vendre, les quotas que l'entreprise B acquiert représentent une réduction d'émissions, même si elle n'a pas elle-même réduit ses émissions. [...]»

Source : Commission européenne, Questions et réponses sur les échanges de droits d'émission et les plans nationaux d'allocation de quotas, Mémo/04/44, Bruxelles, 4 mars 2004, mise à jour au 6 janvier 2005.

La Chine et le Brésil ont présenté à Buenos Aires leurs très attendues premières communications nationales, qui décrivent leur stratégie respective de lutte contre le changement climatique. Celle de l'Inde date également de 2004 mais avait été présentée auparavant. En 2000 déjà, ces trois pays étaient respectivement deuxième, huitième et cinquième plus gros émetteurs mondiaux de gaz à effet de serre en quantités absolues¹⁵. Les émissions de la Chine ont dépassé celles de l'Union européenne (à 25 membres) depuis cette année-là et représentent près de 15 % des émissions mondiales. Celles de l'Inde et du Brésil représentent respectivement 5,5 % et 2,5 % des émissions mondiales en 2000. Ces

¹³ Les pays de l'annexe I, au nombre de 41, dont les pays en transition, se sont obligés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre selon les termes du Protocole de Kyoto. Un sous-ensemble de ces pays forment l'annexe II, soit les 24 pays les plus développés, qui se sont en plus engagés à soutenir financièrement les pays en développement dans leurs efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

¹⁴ Organe subsidiaire de mise en application (SBI) et Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA).

¹⁵ Selon les données du Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) du World Resources Institute (WRI) à Washington, <<http://cait.wri.org>>.

trois pays ont ratifié le Protocole de Kyoto mais, comme la convention ne les avait pas inclus dans la liste des pays de l'annexe I, car «le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement parties»¹⁶, ils n'ont pas d'obligation de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre sous le Protocole de Kyoto.

10.2.2. Procédure de consultation dans le cadre de la Loi sur le CO₂

La Loi sur le CO₂, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2000, est la principale base légale de la politique climatique de la Suisse¹⁷. A l'horizon 2008-2012, elle vise à réduire les émissions de CO₂ du secteur de l'énergie de 10 % par rapport à leur niveau de 1990, soit de 8 % pour les carburants et de 15 % pour les combustibles. Le 11 juin 2004, le Conseil fédéral a décidé de retenir quatre variantes de mesures destinées à atteindre les objectifs de cette loi, ces derniers n'ayant pas pu être remplis par les différentes autres mesures prises jusqu'alors (notamment les mesures librement consenties – voir aussi le Programme SuisseEnergie ci-dessous). Ces variantes ont été mises en consultation durant trois mois le 20 octobre 2004. L'ambition de Moritz Leuenberger est de mettre en œuvre la variante retenue dès 2006.

Avec les quatre variantes mises en consultation, le Conseil fédéral propose soit l'introduction de la taxe sur les émissions de CO₂ prévue par la loi, soit le prélèvement d'un centime climatique sur les carburants proposé par l'Union pétrolière suisse, soit une combinaison des deux.

Le lancement d'une telle procédure de consultation a été critiqué tant par les organisations écologiques (regroupées autour du WWF Suisse) que par economiesuisse, lesquelles reprochent au Conseil fédéral son manque de courage et de conviction¹⁸. Pour les premières, le choix de la variante est clair puisqu'il faut respecter les termes de la Loi sur le CO₂, qui prévoit l'introduction d'une taxe incitative dont le montant doit être approuvé par le Parlement, en fonction de la projection d'écart des émissions par rapport aux objectifs fixés. Pour economiesuisse, la consultation est inutile puisque les arguments des uns et des autres par rapport à la taxe, au centime climatique et aux mécanismes de flexibilité¹⁹ sont déjà connus. Le Conseil fédéral semble en effet divisé au sujet de la politique climatique à suivre, pris entre les exigences de la loi sur le CO₂ et les exigences de l'économie suisse, en termes de capacité concurrentielle et de croissance, le tout dans un environnement d'allègement budgétaire au niveau fédéral²⁰. Le document²¹ qui accompagne la procédure de consultation chiffre

¹⁶ CCNUCC, art. 4.7.

¹⁷ Assemblée fédérale, *Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (Loi sur le CO₂)* du 8 octobre 1999 (RS 641.71).

¹⁸ «Mutloser Bundesrat», *Neue Zürcher Zeitung*, 12.-13. Juni 2004. «Manque de conviction. Commentaire», *Le Temps*, 12 juin 2004.

¹⁹ Prévus par le Protocole de Kyoto, ces mécanismes permettent de créditer à un pays les prestations de réduction d'émissions fournies à l'étranger, via un marché international de droits ou de certificats d'émission. Le principe de suppléantarité veut que ces crédits ne représentent pas plus qu'un certain pourcentage des objectifs de réduction des émissions du pays.

²⁰ «La taxe sur le CO₂ fait tousser le Conseil fédéral», *Le Temps*, 12 juin 2004.

²¹ DETEC, *Mesures requises pour atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés dans la Loi sur le CO₂. Consultation portant sur quatre variantes*, Berne, 20 octobre 2004, document disponible sur le site de l'OFEFP <www.umwelt-schweiz.ch> Index thématique >Climat & CO₂> Publications.

les écarts d'émissions prévus en 2010 par rapport aux objectifs de la Loi sur le CO₂ (voir graphique 3).

Graphique 3: Écarts d'émissions prévus en 2010 par rapport aux objectifs de la Loi sur le CO₂ (situation en mars 2004)

Source: DETEC, Mesures requises pour atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés dans la Loi sur le CO₂. Consultation portant sur quatre variantes, Berne, 20 octobre 2004, p. 9.

Ces projections permettent de déterminer le montant de la taxe pour respecter les objectifs de la Loi sur le CO₂ : 35 francs par tonne de CO₂ sur les combustibles (ce qui correspond à environ 9 centimes par litre) et 64 francs par tonne de CO₂ pour les carburants (soit environ 15 centimes par litre)²². Ce document compare ensuite les variantes d'un point de vue politique mais aussi par rapport à leur efficacité et leurs incidences économiques et financières.

Les opposants à la taxe, qui se sont regroupés au sein d'une «Plate-forme CO₂»²³, ont commandé une étude à l'Université de Saint-Gall, qui démontre que le centime climatique est préférable à la taxe sur le CO₂. Dans le camp des partisans de la taxe, d'autres professeurs soutiennent la thèse inverse²⁴.

10.2.3. Programme SuisseEnergie

Le programme SuisseEnergie est un outil permettant de contribuer à réaliser l'objectif de la Loi sur le CO₂ (voir ci-dessus), principalement par une utilisation

²² Dans la première variante, la taxe pourra même être doublé dès 2008 : 30 centimes par litre de carburant.

²³ Voir <www.co2-plattform.ch>.

²⁴ Andrea Baranzini et Philippe Thalmann, «Le centime climatique ne sert qu'à acheter des efforts faits à l'étranger», *Le Temps*, 2 mars 2004.

rationnelle de l'énergie et par le recours aux énergies domestiques renouvelables. A cette fin, le programme favorise en priorité les mesures librement consenties par les entreprises et les partenariats entre ces dernières et la Confédération, dans lesquels des buts contraignants de réduction de consommation d'énergie sont définis. SuisseEnergie œuvre dans les secteurs des collectivités publiques et des bâtiments, de l'économie, de la mobilité et des énergies renouvelables.

Le troisième rapport annuel de SuisseEnergie²⁵, paru en septembre 2004, fournit les principaux résultats obtenus par le programme dans ces secteurs en 2003 et lors du premier semestre 2004. Ceux-ci sont encourageants, mais le budget de SuisseEnergie pour les années 2004 et 2005 sera réduit sensiblement dans le cadre du programme d'allègement budgétaire de la Confédération (de 55 millions de francs en 2003 à 50 millions en 2004, puis à 45 millions en 2005). Le rapport fournit aussi bien les chiffres 2003 par rapport aux objectifs 2010 de consommation d'énergie, d'émissions de CO₂ et de production d'énergies renouvelables que ce que seraient ces chiffres en 2003 sans l'apport du programme SuisseEnergie (et du programme antérieur Energie 2000).

Un élément d'importance relevé par le rapport de SuisseEnergie est la signature de la première tranche de conventions sur le CO₂ entre la Confédération et l'Agence de l'énergie pour l'économie (AENEC), le 23 avril 2004. Ces conventions impliquent 600 entreprises réunies au sein de 45 groupements²⁶ et qui se sont contraintes à réduire jusqu'en 2010 leurs émissions de CO₂ de 13 % par rapport à 1990.

10.2.4. Conférence internationale sur les énergies renouvelables (Bonn, 1^{er}-4 juin 2004)

Le chancelier allemand, Gerhard Schröder, avait annoncé lors du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg en 2002 que son pays organiserait une conférence internationale sur les énergies renouvelables. Celle-ci s'est tenue à Bonn du 1^{er} au 4 juin 2004, en présence de quelque 3600 participants de 154 pays et de nombreuses organisations (*renewables 2004*)²⁷. La délégation suisse était conduite par le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, chef du DETEC.

Les thèmes de la conférence concernaient les conditions politiques cadres à mettre en place pour développer le marché des énergies renouvelables, le financement public et privé des activités engagées dans cette perspective et la coordination de la recherche et du développement dans le domaine des énergies renouvelables (portant notamment sur le rendement énergétique).

Le résultat concret de la conférence est le Programme d'action international, constitué d'environ 200 mesures émanant de différents pays et organisations. Beaucoup d'entre elles concernent des objectifs nationaux définissant la part des

²⁵ Office fédéral de l'énergie, *Partenaires pour le climat. 3^e rapport annuel SuisseEnergie 2003/04*, Berne, septembre 2004, disponible sur le site du programme, <www.suisse-energie.ch>. Un CD-Rom complète ce rapport.

²⁶ Les groupements d'entreprises se forment en suivant soit le modèle énergétique (dans lequel un objectif commun de réduction des émissions est défini, de même que les mesures à prendre pour y parvenir), soit le modèle *benchmark* (dans lequel les entreprises utilisant des processus de production similaires ont chacune un objectif individuel correspondant à la meilleure performance en matière d'émission de CO₂ spécifique).

²⁷ Un site Internet est consacré à cette conférence : <www.renewables2004.de>.

énergies renouvelables dans la production énergétique. La Chine s'est par exemple engagée à générer 10% de son électricité à partir d'énergies renouvelables d'ici 2010. Au niveau multilatéral, la Banque mondiale et le FEM, entre autres, se sont engagés à soutenir davantage de projets visant à une utilisation accrue des énergies renouvelables dans les pays en développement.

La Suisse, qui fait partie de la Coalition de Johannesburg pour les énergies renouvelables²⁸, y contribue par le programme SuisseEnergie, les projets de recherche dans le domaine des énergies renouvelables, les mesures prises dans le cadre de la Loi sur le CO₂, la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP), la rétribution de l'électricité produite à partir d'agents renouvelables, la Plate-forme interdépartementale pour la promotion des énergies renouvelables dans la coopération internationale, et la réforme fiscale des carburants.

Enfin, les participants à cette conférence ont convenu de rendre compte des progrès des mesures prises à la Commission pour le développement durable (CDD)²⁹ et que ceux-ci feraient l'objet d'un examen dans le cadre du Plan de mise en œuvre de Johannesburg (JPOI).

SOURCES

International Institute for Sustainable Development (IISD), *Summary of the Tenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change, Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12, n° 260, 20 December 2004.

UNFCCC, *The First Ten Years: An Overview of Actions Taken during the Past Decade to Combat Climate Change and Mitigate Its Adverse Effects*, Bonn, 2004, 99 p.

SITES INTERNET

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC): <www.unfccc.int>.

International Institute for Sustainable Development (IISD): <www.iisd.ca>.

Office fédéral de l'énergie (OFEN): <www.suisse-energie.ch>.

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP): <www.umwelt-schweiz.ch>.

Plate-forme CO₂: <www.co2-plattform.ch>.

10.3. Convention sur la diversité biologique

Lors de leur 7^e Conférence en février 2004, les Etats parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont décidé d'entamer des négociations pour instaurer un régime international devant régler le partage des avantages obtenus de l'utilisation des ressources génétiques, qui constitue un des objectifs centraux de la convention. La Suisse s'est engagée vigoureusement pour un régime équilibré entre les intérêts des pays fournisseurs de ressources génétiques (pays en développement principalement) et ceux des utilisateurs de ces ressources.

La 1^{re} Réunion des Etats parties au Protocole de Cartagena s'est déroulée dans le cadre de cette conférence de la CDB et a permis de définir les procédures opérationnelles dans lesquelles les obligations découlant de l'entrée en vigueur du protocole en septembre 2003 pourront être mises en œuvre. Une ordonnance

²⁸ Johannesburg Renewable Energy Coalition (JREC). Voir la déclaration commune intitulée *The Way Forward on Renewable Energy* à l'origine de cette coalition en 2002, disponible sur le site de la conférence <www.renewables2004.de> >The Conference >Background.

²⁹ Le deuxième cycle du programme pluriannuel de travail de la CDD (2006-2007) portera notamment sur les questions d'énergie (voir sous-chapitre 10.1 ci-dessus).

dite de Cartagena viendra compléter l'arsenal législatif suisse en matière d'organismes vivants modifiés dès le 1^{er} janvier 2005.

10.3.1. 7^e Conférence des parties à la CDB (Kuala Lumpur, 9-20 février 2004)

La 7^e Conférence des parties (COP-7) à la Convention sur la diversité biologique (CDB) s'est déroulée à Kuala Lumpur, en Malaisie, du 9 au 20 février 2004. Les délégations de 161 Etats parties (sur un total de 188), d'agences des Nations unies ainsi que de nombreuses organisations y ont participé. La délégation suisse était conduite par l'ambassadeur Beat Nobs, chef de la division Affaires internationales de l'OFEFP.

La CDB, adoptée en mai 1992 et entrée en vigueur le 29 décembre 1993, fixe trois objectifs principaux aux Etats parties :

- ❑ conserver la biodiversité ;
- ❑ utiliser de façon durable ses composantes ;
- ❑ assurer le partage juste et équitable des avantages tirés de l'utilisation des ressources génétiques.

La conservation de la biodiversité a été intégrée dans le plan d'action adopté lors du Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg en 2002. Dans ce plan, le rythme alarmant des pertes subies par la biodiversité devait être réduit de manière significative d'ici à 2010 (Objectif 2010)³⁰. Depuis, les parties à la CDB négocient lors de leurs conférences les mesures à mettre en œuvre pour parvenir à cet objectif, s'agissant pour elles de « montrer que la CDB est le cadre politique le plus approprié et le plus efficace pour le traitement de la problématique de la biodiversité »³¹. Dans ce débat, la délégation suisse a dit vouloir s'engager pour la définition d'objectifs ciblés et la mise en œuvre de mesures concrètes. Lors de la COP-7, les délégués ont adopté une liste provisoire d'indicateurs de menaces sur la biodiversité, l'intégrité des écosystèmes et les transferts de ressources, ce qui constitue déjà un succès.

Le rôle des aires protégées (AP) dans la préservation de la biodiversité est un autre élément d'importance sur la voie de l'Objectif 2010. Pour la Suisse, la mise en réseau³² de ces aires protégées et leur gestion par les communautés locales constituent des mesures utiles. Les négociations sur le thème des aires protégées et de leur mise en réseau ont été extrêmement difficiles lors de la COP-7 et le programme de travail qui en a résulté trahit le souci de nombreux pays de conserver la souveraineté sur leurs ressources et territoires de biodiversité. Le calendrier³³ de ce programme de travail devrait inciter la Suisse à accélérer la mise en œuvre de ses politiques en matière de paysage aux niveaux national et régional.

Après des débats importants, les Etats parties ont également adopté un programme destiné à faciliter les transferts de technologies vers les pays en développement ou

³⁰ Cet objectif faisait déjà partie du plan stratégique adopté par les Etats parties lors de la COP-6 en avril 2002, soit avant la tenue du Sommet mondial pour le développement durable.

³¹ IIDD, *Bulletin des négociations de la Terre*, vol. 9, n° 284, 23 février 2004, p. 1.

³² Voir notamment : OFEFP, Réseau écologique national REN, *Rapport final. Une vision pour l'interconnexion des espaces vitaux en Suisse*, Cahiers de l'environnement, n° 373, Berne, 2004, 132 p.

³³ Les Etats parties doivent élaborer un réseau représentatif de tous les écosystèmes d'aires protégées, en milieu terrestre jusqu'en 2010 et en milieu marin jusqu'en 2012.

en transition, en définissant d'abord les besoins de ces derniers en la matière pour enfin renforcer leur capacité à atteindre les objectifs de la CDB.

En ce qui concerne l'utilisation durable des composantes de la biodiversité, la CDB encourage entre autres les parties à respecter et même valoriser les connaissances et pratiques traditionnelles des communautés autochtones et locales (article 8j). Un groupe de travail *ad hoc* avait été mis en place pour définir les lignes directrices visant à garantir que ces communautés soient consultées lors de l'utilisation de leurs savoirs, que la législation nationale protège leurs territoires et savoirs et, surtout, qu'elles puissent obtenir une part équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces savoirs traditionnels. Ce dernier point rejoint le troisième objectif de la convention, relatif à l'utilisation des ressources génétiques. Lors de la COP-7, le rapprochement entre le groupe de travail sur l'article 8j et celui sur l'accès aux ressources génétiques et le partage équitable des avantages (APA) a été recommandé, permettant ainsi aux représentants des communautés autochtones et locales qui participent aux COP de sortir un peu de leur isolement en prenant une place accrue dans les négociations relatives à l'APA.

Ces négociations ont pris une importance toujours plus grande ces dernières années du fait de l'enjeu que constitue la mise en œuvre d'un cadre multilatéral pour l'APA.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, sous-chap. 10.4 (pp. 182-183).

Sur le thème de l'APA dans la COP-7, la Suisse s'est montrée un acteur influent dans les négociations : elle a coprésidé le groupe de contact devant traiter du régime international d'APA et défendu le caractère prioritaire de l'application des directives de Bonn, adoptées lors de la COP précédente en 2002. Une des 36 décisions prises lors de la COP-7 concerne l'élaboration d'un régime international d'APA dont le mandat est confié au groupes de travail sur l'APA en collaboration avec celui sur l'article 8j. La Suisse s'est engagée pour que ce régime traite de manière équilibrée les intérêts des pays détenteurs et fournisseurs de ressources génétiques et les intérêts des pays qui utilisent ces ressources.

Sur la question de l'APA, mais en complément des dispositions prises au sein de la CDB, il faut mentionner l'entrée en vigueur, le 29 juin 2004, du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, négocié dans le cadre de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Ce texte est juridiquement contraignant pour les Etats qui l'ont ratifié et vise à instaurer un système multilatéral d'APA couvrant initialement 35 cultures pour l'alimentation humaine et 29 pour le fourrage, dont les quelques 600'000 échantillons de la banque de gènes détenue par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Dans ce système, les sélectionneurs, les agriculteurs et les instituts de recherche publics et privés pourront se procurer les ressources phytogénétiques dont ils ont besoin, sans devoir passer par des accords bilatéraux. Un fonds fiduciaire recueillera une part équitable des bénéfices tirés de l'utilisation des ressources mises à disposition par ce système. La Suisse a ratifié le traité le 22 novembre 2004, dans le but d'«enrayer la régression des variétés de plantes cultivées en promouvant une agriculture durable»³⁴. Elle se réjouit aussi de la reconnaissance du caractère

³⁴ Office fédéral de l'agriculture, *Une agriculture durable pour enrayer la régression de la diversité des plantes cultivées*, communiqué de presse, 23 novembre 2004.

multifonctionnel de l'agriculture dans le droit international. Cette ratification ne nécessite aucune modification de la législation suisse car un plan d'action national pour l'inventoriage, la conservation et l'utilisation durable des plantes cultivées indigènes existe déjà depuis 1998.

Enfin, tous les éléments d'importance discutés lors de la conférence (Objectif 2010, réseaux d'AP, rôle des communautés autochtones et locales, régime international d'APA) se retrouvent dans la déclaration ministérielle de Kuala Lumpur, adoptée lors du segment de haut niveau de la COP. D'autres thèmes ont aussi été traités lors de cette conférence, comme par exemple la biodiversité des régions de montagne ou le lien entre le développement touristique et la conservation de la biodiversité.

10.3.2. 1^{re} Réunion des parties au Protocole de Cartagena (Kuala Lumpur, 23-27 février 2004)

En janvier 2000, les Etats parties à la convention ont adopté le Protocole de Cartagena pour la prévention des risques biotechnologiques. Ce protocole est entré en vigueur en septembre 2003 et la première réunion de ses Etats parties (MOP-1) a eu lieu à la suite (mais dans le cadre) de la COP-7, du 23 au 27 février 2004 à Kuala Lumpur. Les délégations de 81 Etats parties au protocole ont participé à cette réunion, de même que celles de 79 Etats non parties, de nombreuses organisations et de communautés autochtones et locales.

Le protocole se réfère au principe de précaution et stipule que les organismes vivants modifiés (OVM) ne peuvent être exportés dans un pays tiers que si ce dernier a reçu toutes les informations nécessaires au sujet de ces OVM et qu'il donne son accord à leur importation en toute connaissance de cause.

Annuaire 2001, sous-chap. 3.3 (pp. 203-207).

Le premier objectif de la MOP-1 a été de fixer les procédures opérationnelles et institutionnelles de mise en œuvre du protocole. La Suisse a présidé le premier groupe de travail sur l'échange d'information entre les parties et, notamment, le Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques (BCH)³⁵, de même que sur la manipulation, le transport, l'emballage et l'identification des OVM. Le second groupe de travail était dirigé par le président du Comité intergouvernemental sur le Protocole de Cartagena (CIPC) et traitait, lui, des questions relatives au renforcement des capacités des parties pour la mise en application du protocole, au respect de ses dispositions ainsi qu'à la responsabilité et à la réparation en cas de dommages suite à un mouvement transfrontalier d'OVM.

Les décisions prises lors de cette première réunion ont permis d'établir les fondations d'un mécanisme opérationnel qui semble solide et effectif :

- ❑ Le mécanisme du BCH sort de sa phase pilote pour devenir opérationnel. La Suisse, qui avait participé activement au projet pilote³⁶, avait fait de l'établissement d'un centre mondial d'échange sa priorité.

³⁵ Biosafety Clearing-House. Ce mécanisme sert à faciliter l'échange d'informations scientifiques, techniques, environnementales et légales sur les organismes génétiquement modifiés entre les parties, et à aider ces dernières à mettre en œuvre le protocole. En 2004, le secrétariat de la CDB a publié un guide (en anglais) sur le BCH, disponible sur Internet à l'adresse <<http://bch.biodiv.org>> (*A Guide to the BCH*).

³⁶ Un site Internet y est consacré : <www.ch-bch.ch>.

- ❑ Les exigences en matière de documentation sur les OVM ont commencé à être définies et le système d'identificateurs uniques d'OVM, élaboré par l'OCDE, a été retenu.
- ❑ Un plan d'action pour le renforcement des capacités des parties à mettre en œuvre le protocole a été adopté. Un fichier d'experts sera mis à leur disposition et un fonds volontaire pilote a été créé pour financer le recours à ces experts.
- ❑ Une commission sur le respect des dispositions du protocole est établie, au sein de laquelle toute partie affectée par le non-respect des dispositions d'une partie tierce peut entamer des procédures en réparation. Le juriste suisse Jürg Bally a été nommé membre de cette commission qui en comptera quinze (trois par région géographique).
- ❑ Un groupe de travail a été constitué pour élaborer, dans un délai de quatre ans, les règles d'un futur régime de responsabilité et de réparation. La Suisse a défendu un régime de responsabilité civile permettant à la fois d'indemniser les dommages causés à la diversité biologique et d'instaurer un effet préventif fort.

La délégation suisse s'estime satisfaite de ces décisions puisque les objectifs qu'elle s'était fixés pour cette réunion ont été atteints.

10.3.3. Nouvelle Ordonnance sur les mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés

Bien que les obligations découlant de l'entrée en vigueur du Protocole de Cartagena ainsi que des décisions de la 1^{re} Réunion des parties à ce protocole soient déjà intégrées en grande partie dans la législation suisse³⁷, celle-ci devra tout de même être complétée par une ordonnance dite de Cartagena³⁸.

Mise en consultation de février à mai 2004 et largement soutenue lors de la procédure, cette ordonnance a été adoptée par le Conseil fédéral en novembre 2004. Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Avec elle, l'accord préalable en connaissance de cause (*advance informed agreement – AIA*) du pays importateur devient obligatoire avant que les entreprises suisses ne puissent y exporter des OGM. Cela se faisait auparavant sur une base volontaire, en suivant les directives de 1995 de la Commission suisse interdisciplinaire sur la sécurité biologique. L'ordonnance stipule aussi que les exportations suisses d'OGM soient accompagnées d'une documentation claire et que chaque organisme soit identifié selon le code international retenu par l'Union européenne. L'ordonnance établit en outre les tâches de l'OFEFP en relation avec les mouvements transfrontières d'OGM et en ce qui concerne la participation de la Suisse au Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques. Elle prévoit enfin qu'en cas de dissémination accidentelle transfrontières d'OGM, un système d'alerte mutuel soit mis en place.

³⁷ Notamment l'*Ordonnance sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement (ODE)* du 25 août 1999 (RS 814.911, RO 1999 2748). Mais celle-ci ne règle que les importations d'OGM en Suisse.

³⁸ Conseil fédéral suisse, *Ordonnance sur les mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés (Ordonnance de Cartagena, OCart)* du 3 novembre 2004 (RS 814.912.21, RO 2004 4801).

A ce sujet, les ministres de l'Environnement de la Suisse, du Lichtenstein, de l'Allemagne et de l'Autriche se sont réunis le 16 septembre 2004 à Potsdam pour évoquer une lacune dans la législation européenne, à savoir les mouvements transfrontières de pollens, qu'elle ne considère pas comme accidentels. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a proposé de convoquer un groupe d'experts qui déterminera les instruments à mettre en œuvre pour combler ce que le ministre allemand a qualifié de « négligence coupable de la Commission européenne »³⁹.

10.3.4. Génie génétique et pays en développement

La Commission fédérale d'éthique pour la biotechnologie dans le domaine non humain (CENH) a organisé un débat public le 9 septembre 2004 sur le thème des conséquences du génie génétique vert⁴⁰ dans les pays en développement et en transition. Ces conséquences ont été analysées par rapport à quatre grands domaines éthiques : la sécurité alimentaire, la souveraineté alimentaire, la biodiversité et la paix sociale dans ces pays⁴¹. Pour chacun de ces domaines, la CENH pose tout d'abord la problématique, puis décrit la valeur fondamentale à analyser. Les arguments relatifs aux effets du génie génétique dans le domaine en question sont ensuite exposés et évalués. Sur cette base, la CENH fournit enfin une série de recommandations.

Dans sa synthèse, la CENH présente l'évaluation globale qu'elle tire des effets du génie génétique vert sur les pays en développement et en transition, englobant toutes celles qui sont ressorties de l'analyse des quatre domaines ci-dessus : « [...] les données disponibles à l'heure actuelle ne permettent pas d'évaluer avec suffisamment de certitude les effets du génie génétique sur les pays en développement. Ainsi, il convient de promouvoir les avantages là où ils sont manifestes et d'interrompre l'utilisation du génie génétique dans les cas où les effets sont gravement préjudiciables »⁴².

Dans ces conditions, les recommandations générales de la CENH sont les suivantes :

- ❑ promouvoir la recherche dans le secteur public, l'approfondir à l'échelle internationale et la mener de façon plus concertée ;
- ❑ promouvoir la recherche sur les risques spécifiques au contexte (climat, environnement, conditions sanitaires, sociales et économiques) ;
- ❑ promouvoir d'autres approches et pas uniquement l'approche technologique, en tenant compte de l'environnement socioculturel dans lequel leurs résultats s'inscrivent ;
- ❑ promouvoir le renforcement des capacités dans les pays en développement et en transition pour qu'ils puissent décider comment gérer le génie génétique chez eux ;

³⁹ « La transmission transfrontalière des OGM inquiète », *Le Temps*, 17 septembre 2004.

⁴⁰ Par « génie génétique vert » il faut comprendre l'application du génie génétique dans la culture de plantes agricoles utiles.

⁴¹ La CENH a publié une brochure à l'occasion du débat : *Génie génétique et pays en développement, une contribution éthique au débat*, Berne, septembre 2004, 31 p., disponible sur le site Internet de la CENH <www.ekah.ch>.

⁴² *Ibid.*, p. 29.

- ❑ garantir le libre accès aux ressources génétiques et leur libre circulation dans les domaines des cultures et de la recherche.

10.3.5. Moratoire sur l'utilisation d'OGM dans l'agriculture suisse

L'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques» avait abouti en octobre 2003 et le Conseil fédéral l'a soumise au Parlement le 18 août 2004 avec un message⁴³ lui recommandant de la rejeter sans contre-projet. La votation populaire se tiendra vraisemblablement en 2006.

Cette initiative demande l'instauration d'un moratoire de cinq ans sur l'utilisation d'OGM dans l'agriculture suisse. Ce moratoire s'applique à l'importation et à la mise en circulation d'intrants génétiquement modifiés destinés à l'agriculture suisse, mais pas aux denrées alimentaires génétiquement modifiées et destinées à être consommées directement.

Dans son message, le Conseil fédéral estime que la Loi sur le génie génétique⁴⁴ et l'article 120 de la Constitution fédérale suffisent à «protéger l'homme et l'environnement contre les abus en matière de génie génétique»⁴⁵. Il considère qu'un tel moratoire «serait contraire au principe de la liberté économique et discriminerait une technologie qui est devenue un standard dans de nombreux domaines non agricoles»⁴⁶. Il voit enfin dans le moratoire la cause de possibles problèmes commerciaux avec les pays partenaires, en particulier l'Union européenne, et un signal négatif pour la recherche en Suisse dans le domaine du génie génétique.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, genèse de la Loi sur le génie génétique, sous-chap. 10.4 (pp. 184-185).

Pour les initiants, le Conseil fédéral sous-estime les problèmes induits par les OGM et exagère les risques commerciaux et pour la recherche que ferait courir le moratoire à la Suisse.

La Loi sur le génie génétique prévoit la coexistence de diverses formes de production agricole en Suisse, qui peuvent être classées en deux grandes catégories selon qu'elles recourent aux OGM ou non (production intégrée et production biologique notamment). Cette loi ne dit cependant pas comment la production agricole sans OGM peut être protégée lorsque seront introduites des formes de production agricole avec OGM (bien qu'aucune demande n'ait encore été déposée en Suisse).

Le WWF Suisse a mandaté l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL) pour étudier les aspects spatiaux de la coexistence de parcelles agricoles avec et sans OGM. Le rapport⁴⁷ de cette étude, qui a été publié en septembre 2004, conclut qu'une telle coexistence générerait des problèmes presque inso-

⁴³ Conseil fédéral suisse, *Message concernant l'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques»* du 18 août 2004 (FF 2004 4629).

⁴⁴ Assemblée fédérale, *Loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain (Loi sur le génie génétique, LGG)* du 21 mars 2003 (RS 814.91, RO 2003 4803). Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

⁴⁵ Conseil fédéral suisse, *Message concernant l'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques»*, op. cit., p. 4636.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 4643.

⁴⁷ FiBL, *Agriculture et génie génétique ? Aspects spatiaux de la coexistence en Suisse. Etude réalisée pour le WWF Suisse. Résumé du rapport final*, Frick, septembre 2004, 12 p.

lubles, ou alors à un prix tel que, selon une auteure du rapport, on ne peut exclure que la solution la plus économique ne consiste à renoncer aux cultures transgéniques en Suisse.

Pour le WWF Suisse, le moratoire proposé par l'initiative fournirait justement le temps nécessaire pour résoudre les problèmes qui vont surgir quand des aires de production agricole avec OGM côtoieront des espaces de production labellisés sans OGM.

SOURCES

Institut international du développement durable (IIDD), *Résumé de la première Réunion de la Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique siégeant en tant que Réunion des parties au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques*, Bulletin des négociations de la Terre, vol. 9, n° 289, 1^{er} mars 2004.

Institut international du développement durable (IIDD), *Résumé de la septième Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique*, Bulletin des négociations de la Terre, vol. 9, n° 284, 23 février 2004.

SITES INTERNET

Convention sur la diversité biologique (CDB): <www.biodiv.org>.

Institut international du développement durable (IIDD): <www.iisd.ca>.

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP): <www.umwelt-schweiz.ch>.

10.4. Nouvelle loi sur les brevets

Les résultats de la première procédure de consultation relative à l'avant-projet d'un arrêté fédéral concernant les trois traités en matière de brevets et à la modification de la Loi fédérale sur les brevets d'invention ont fait l'objet d'un rapport du Département fédéral de justice et police (DFJP) en août 2002⁴⁸. Sur cette base, une longue analyse des prises de position a été entreprise par ce département. L'intégration des inventions issues de la recherche dans le domaine des biotechnologies dans la nouvelle loi sur les brevets rend la tâche de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), chargé du dossier, particulièrement ardue. Au terme de cette analyse et d'une reformulation de l'avant-projet de loi, une deuxième procédure de consultation a été ouverte entre juin et octobre 2004. Dans cette démarche, l'avant-projet de loi mis en consultation est accompagné d'un rapport explicatif⁴⁹ très complet.

La protection des inventions biotechnologiques par les brevets est le principal objet du projet de loi (voir ci-dessous). Mais ce dernier veut aussi transposer dans le droit suisse trois traités internationaux⁵⁰ signés mais non encore ratifiés

⁴⁸ DFJP, *Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à l'avant-projet d'un arrêté fédéral concernant trois traités en matière de brevets et à la modification de la Loi fédérale sur les brevets d'invention*, Berne, août 2002, 31 p., disponible sur le site Internet de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle <www.ipi.ch> >La propriété intellectuelle sur Internet accessible à tous >Informations juridiques >Domaines juridiques >Brevets.

⁴⁹ IPI, *Rapport explicatif relatif à des modifications dans le droit des brevets*, Berne, 16 juin 2004, 173 p., disponible sur le site Internet de l'IPI <www.ipi.ch> >La propriété intellectuelle sur Internet accessible à tous >Informations juridiques >Domaines juridiques >Brevets.

⁵⁰ Acte de révision de la Convention sur la délivrance de brevets européens (acte de révision CBE du 29 octobre 2000), Accord sur l'application de l'article 65 de cette convention (accord sur les langues CBE du 17 octobre 2000) et Traité sur le droit des brevets (Patent Law Treaty PLT du 1^{er} juin 2000).

par la Suisse. La révision de la loi tient compte également des récents développements nationaux et internationaux touchant aux brevets, notamment les mesures de lutte contre la piraterie de la propriété intellectuelle.

La directive européenne sur la biotechnologie, adoptée en juillet 1998, a été un facteur déclenchant essentiel de la révision de la Loi fédérale sur les brevets. Il fallait assurer l'harmonie du droit suisse en matière de protection juridique des inventions biotechnologiques avec cette directive.

Le projet de Loi fédérale sur les brevets mis en consultation définit les limites à la brevetabilité des inventions dans le domaine de la biotechnologie, notamment celle qui restreint la protection du brevet aux seules propriétés et utilisations de séquences de gènes explicitement inscrites dans la demande du brevet en question ou celle qui exclut de l'effet du brevet la reproduction d'une matière biologique brevetée par croisement dû au hasard ou techniquement inévitable. Il inclut également le privilège de la recherche⁵¹ dans la loi, pour assurer l'efficacité du système des brevets, lequel vise à favoriser la recherche et le développement dans le domaine de la biotechnologie en Suisse.

La révision comprend aussi deux éléments pouvant avoir des conséquences pour les pays en développement. Le premier consiste à soumettre le demandeur de brevet à l'obligation de déclarer la source de la ressource génétique et les connaissances traditionnelles des communautés indigènes et locales qui y sont attachées. Cette obligation est liée à une question centrale négociée dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole de Cartagena (voir ci-dessus), celle de l'accès aux ressources génétiques et du partage des avantages qui découleraient de leur commercialisation. Le second élément est la transposition dans le droit suisse de la résolution⁵² du Conseil général de l'OMC du 30 août 2003, qui rendrait possible la fabrication en Suisse de produits pharmaceutiques sous licence obligatoire afin de les exporter dans les pays en développement confrontés à de graves problèmes de santé publique (sida, paludisme par exemple) mais qui ne disposent pas de la capacité de fabriquer eux-mêmes ces produits. La Suisse jouerait un rôle précurseur en transposant la résolution de l'OMC dans son droit national, puisque aucun pays ne l'avait encore fait à l'époque de la seconde consultation (juin à octobre 2004).

Au terme de la procédure de consultation, seul l'objectif de la loi (encourager l'innovation par les brevets) a été défendu de toutes parts. Le projet de loi, qui voulait «garantir un équilibre approprié entre les intérêts du titulaire du brevet et ceux de la collectivité»⁵³, n'a finalement pas suffi à concilier des camps fortement polarisés sur la question des inventions biotechnologiques. Les uns (industrie pharmaceutique, économiessuisse, Parti radical-démocratique) considèrent que l'innovation dans ce domaine n'est pas assez protégée, alors que les autres (associations de consommateurs, œuvres d'entraide, associations écologistes, paysans, chercheurs, Parti socialiste, Verts) refusent par principe éthique le bre-

⁵¹ Par «privilège de la recherche» il faut comprendre la permission d'effectuer une recherche scientifique sur l'objet de l'invention même sans l'accord du titulaire du brevet, car le brevet porte sur l'invention (la fonction de la séquence de gènes et la procédure pour reproduire cette fonction) et non pas sur l'objet (la séquence de gènes elle-même).

⁵² Disponible sur le site Internet de l'IPI <www.ipi.ch> >La propriété intellectuelle sur Internet accessible à tous >Informations juridiques >Domaines juridiques >Brevets.

⁵³ IPI, *Rapport explicatif relatif à des modifications dans le droit des brevets*, op. cit., p. 9.

vetage d'organismes vivants. L'IPI présentera son rapport sur les résultats de la deuxième consultation au printemps 2005 et il est vraisemblable qu'un troisième projet de loi devra être mis en consultation sur cette base.

SOURCE

Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), *Rapport explicatif relatif à des modifications dans le droit des brevets*, Berne, 16 juin 2004, 173 p., disponible sur le site Internet de l'IPI <www.ipi.ch>
>La propriété intellectuelle sur Internet accessible à tous >Informations juridiques >Domaines juridiques >Brevets.

SITE INTERNET

Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI): <www.ipi.ch>.

10.5. Autres événements en matière d'environnement et développement

10.5.1. Convention de Bâle sur les déchets dangereux

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination a été adoptée en mars 1989 et est entrée en vigueur en mai 1992. Elle compte 163 Etats parties (état en septembre 2004). La Suisse l'a ratifiée en janvier 1990. Un amendement et un protocole à cette convention ont été adoptés respectivement en septembre 1995 et décembre 1999, mais aucun des deux n'est encore entré en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications (la Suisse a ratifié l'amendement en novembre 2002 mais pas encore le protocole).

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, sous-chap. 10.5 (pp. 192-193).

La Convention de Bâle a pour objectif de minimiser la production de déchets dangereux, en quantité et en termes de risques qu'ils font courir, de déposer ces déchets aussi près que possible de leur site de production et ainsi de minimiser les mouvements de ces derniers. Elle permet notamment aux pays en développement et en transition d'élaborer des stratégies de recyclage des déchets respectueuses de l'environnement et de la santé, d'améliorer leur information et de bénéficier de technologies adéquates pour éliminer ces déchets.

La 7^e Conférence des parties à la Convention de Bâle (COP-7) s'est tenue à Genève du 25 au 29 octobre 2004 et a réuni environ 450 délégués de plus de 114 Etats parties et d'organisations diverses. La délégation suisse était conduite par l'ambassadeur Beat Nobs, chef de la division Affaires internationales de l'OFEFP.

Lors de cette conférence, la Suisse a défendu le rôle des partenariats public-privé dans la gestion des déchets spéciaux (en particulier électroniques)⁵⁴. La Suisse veut aussi promouvoir le partenariat avec les différents secrétariats établis à Genève, celui de la Convention de Rotterdam (voir sous-chapitre 10.5.2 ci-dessous) et celui de la Convention de Stockholm (voir sous-chapitre 10.5.3 ci-dessous) notamment.

En ce qui concerne la démolition des navires de haute mer, la Suisse a plaidé pour qu'une réglementation internationale soit élaborée afin que le démontage

⁵⁴ Un exemple fructueux de ces partenariats est la base de données Electronic Waste Guide, parrainée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco). Voir <www.ewaste.ch>.

et l'élimination de ces navires se fassent sans atteintes à l'environnement ni à la santé des travailleurs.

10.5.2. Convention de Rotterdam sur les mouvements de produits chimiques dangereux

La Convention de Rotterdam⁵⁵, qui règle les importations et les exportations des pesticides toxiques et autre produits chimiques dangereux, est entrée en vigueur le 24 février 2004. Elle compte 79 Etats parties (état en septembre 2004), la Suisse l'ayant pour sa part ratifiée le 10 janvier 2002.

Cette convention oblige ses Etats parties à respecter la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (*prior informed consent, PIC*), suivant laquelle l'exportation de tels produits n'est autorisée que si le pays exportateur fournit toutes les informations nécessaires au pays importateur et que sur cette base celui-ci donne son accord. La convention a rendu contraignante cette procédure qui existait en fait déjà depuis les années 1980, mais avec un caractère facultatif.

Cette convention fait partie d'un système multilatéral qui vise à réduire les risques induits par l'utilisation dans l'agriculture et l'industrie de ces produits chimiques pour l'environnement et la santé, et les risques que ces produits font courir aux consommateurs, notamment dans les pays en développement.

La 1^{re} Conférence des parties à cette convention (COP-1) s'est tenue du 20 au 24 septembre 2004 à Genève, réunissant près de 450 délégués de plus de 100 pays. Le secrétaire d'Etat Philippe Roch, chef de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), en a assuré la présidence.

Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger est intervenu dans le segment ministériel de la conférence, en insistant sur le sens des responsabilités qu'exige la Convention de Rotterdam de la part des principales firmes exportatrices de ces produits chimiques, les suisses en particulier.

Lors de la COP-1, Genève et Rome se sont vu attribuer le siège du secrétariat permanent de la convention, la première pour les aspects environnementaux (au sein de la Maison internationale de l'environnement en lien avec les secrétariats d'autres conventions et le PNUE) et la seconde pour le volet agricole (en lien avec la FAO). La liste des pesticides et des produits chimiques dangereux soumis à la convention s'est également allongée au cours de cette conférence.

10.5.3. Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), signée en mai 2001, est entrée en vigueur le 17 mai 2004. La Suisse a ratifié cette convention en juillet 2003.

La convention, qui s'applique aux substances chimiques caractérisées par leur haute toxicité, leur persistance pendant des années, leur diffusion sur de longues distances dans l'eau et dans l'air et qui entrent dans la chaîne alimentaire en s'accumulant, vise cinq objectifs principaux :

⁵⁵ Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (site Internet : <www.pic.int>).

- ❑ éliminer les POP dangereux, en commençant par les douze plus graves (pesticides, produits chimiques industriels et sous-produits chimiques involontaires);
- ❑ appuyer l'adoption progressive de substances de remplacement moins dangereuses;
- ❑ cibler d'autres POP;
- ❑ éliminer les anciens stocks et équipements contenant des POP;
- ❑ œuvrer de concert pour débarrasser le monde futur des POP.

Dans les faits, la plupart des pays industrialisés ont déjà interdit et remplacé les POP soumis à la convention. L'élimination des stocks et la substitution des POP dans les pays en développement et en transition nécessitent des moyens techniques et financiers importants et constituent ainsi le principal défi de la convention.

La 1^{re} Conférence des parties à la Convention de Stockholm (COP-1) se tiendra en mai 2005 à Punta del Este, en Uruguay. Elle abordera entre autres les mesures d'aide technique et financière à mettre en œuvre dans les pays qui n'ont pas les moyens de se débarrasser des POP. La désignation du siège du secrétariat permanent de la Convention sera également à l'ordre du jour de cette conférence. La candidature de Genève, qui accueille ce secrétariat *ad interim*, sera défendue par la Suisse.

10.5.4. Convention de Genève sur la pollution atmosphérique

La Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a été adoptée en novembre 1979 et est entrée en vigueur en 1983. La Suisse l'a ratifiée en mai de cette année.

A l'occasion des 25 ans de l'adoption de cette convention, les Etats parties se sont réunis à Genève le 1^{er} décembre 2004 pour célébrer les succès enregistrés et définir les mesures encore à prendre. Le secrétaire d'Etat Philippe Roch, chef de l'OFEFP, a ouvert cette journée spéciale.

La convention, en fixant des valeurs limites d'émission de certains polluants (soufre et oxydes d'azote en particulier), a contribué à améliorer la qualité de l'air en Europe et en Amérique du Nord. Depuis la fin des années 1990, un nombre grandissant de pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale ont rejoint la convention et la réalisation de ses objectifs implique alors de soutenir ces pays, notamment pour améliorer le rendement énergétique de leurs installations et utiliser des carburants et combustibles moins polluants.

SITES INTERNET

Convention de Bâle sur les déchets dangereux : <www.basel.int>.

Convention de Genève sur la pollution atmosphérique : <www.unece.org/env/lrtap>.

Convention de Rotterdam sur les produits chimiques dangereux : <www.pic.int>.

Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants : <www.pops.int>.