

## EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à modifier la loi sur la protection de l'environnement afin d'y introduire des prescriptions sur l'introduction d'une étiquette indiquant les émissions de CO<sub>2</sub> émises lors de la production et du transport des denrées alimentaires non-transformées**

et

## PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur l'initiative cantonale Grégory Devaud et consorts auprès des Chambres fédérales demandant au Conseil fédéral une modification de la loi sur la protection de l'environnement afin d'y introduire des prescriptions sur l'introduction d'une étiquette indiquant les émissions de CO<sub>2</sub> émises lors de la production et du transport des denrées alimentaires non-transformées (08\_INI\_012)**

### 1 RAPPEL DE L'INITIATIVE

*Initiative cantonale Grégory Devaud et consorts auprès des Chambres fédérales demandant au Conseil fédéral une modification de la loi sur la protection de l'environnement afin d'y introduire des prescriptions sur l'introduction d'une étiquette indiquant les émissions de CO<sub>2</sub> émises lors de la production et du transport des denrées alimentaires non-transformées (08\_INI\_012)*

#### Développement

*L'énergie consommée pour la production et le transport des denrées alimentaires est une information importante pour les consommateurs ; malheureusement, elle n'est pas disponible à ce jour.*

*L'on demande à la population de consommer de manière responsable vis-à-vis de l'environnement, mais elle ne peut le faire que si elle a des informations complètes, notamment sur la consommation énergétique.*

*S'il est vrai que la provenance donne une indication, celle-ci n'est pas complète quant au mode de production, ni quant au moyen de transport utilisé.*

*Par ailleurs, il est déplorable de constater que la plupart des consommateurs ne savent plus quel fruit ou légume est de saison.*

*Une étiquette CO<sub>2</sub> permettra de rassembler toutes ces informations de manière simple et efficace avec un code de couleurs du même type que l'étiquette Energie des appareils électroménagers. Cette étiquette prendra en compte l'énergie consommée pour produire et transporter les denrées alimentaires. Elle permettra, à terme, de valoriser les produits locaux et de saison.*

*Les producteurs sont certes déjà passablement mis à contribution par les contraintes écologiques liées à la production.*

*Les informations nécessaires à l'élaboration de cette étiquette nécessitent un effort supplémentaire important pour définir quelles sont les émissions de CO2 résultant de la production, les émissions dues au transport de marchandises étant par contre facilement calculables.*

*La mention sur la denrée alimentaire concernée du rapport entre ces deux types d'émissions permettra au consommateur de faire son choix en toute connaissance de cause et au producteur local de valoriser ses produits et d'en tirer bénéfice à moyen terme.*

*C'est pourquoi je demande, par voie d'initiative et selon l'article 128 LGC, au Conseil d'Etat, de faire valoir son droit d'initiative auprès des Chambres fédérales afin d'y relancer le débat sur l'étiquette CO2 et de donner l'image et l'exemple d'un canton de Vaud volontaire et précurseur en la matière.*

*Aigle, le 29 mai 2008*

*(Signé) Grégory Devaud et 22 cosignataires*

Le Grand Conseil a renvoyé l'initiative au Conseil d'Etat par 114 oui, 10 non et 13 abstentions, sur la base du rapport de commission, lors de sa séance du 16 décembre 2008.

## **2 EXPOSE DES MOTIFS**

### **2.1 L'initiative parlementaire**

L'initiative parlementaire cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale : "Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale." Comme une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux Chambres ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale.

Aux termes de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, l'initiative parlementaire peut porter sur tout objet de la compétence de l'Assemblée fédérale. Le canton peut soit soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'ordre législatif, soit proposer l'élaboration d'un projet.

Dans le cas présent, l'initiative propose l'élaboration d'un projet.

### **2.2 Contexte historique**

L'impact environnemental des produits de consommation revêt une importance de plus en plus grande auprès de la population. De nombreuses tendances en vue d'afficher cet impact se dessinent au niveau suisse et au niveau européen. Les recherches et les travaux menés dans ce sens ces dernières années illustrent effectivement la nécessité d'une transparence plus importante sur les produits de consommation. Ces travaux mettent également en évidence les importants besoins en données et les ressources significatives à allouer pour pouvoir y répondre.

Dans cette perspective, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a publié en 2011 plusieurs études portant sur les besoins des consommateurs en matière d'informations environnementales sur les produits [1], ainsi que sur les différentes méthodes pour l'obtention et l'affichage de ces informations [2]. Agroscope mène actuellement d'importants travaux d'actualisation des données de base nécessaires à l'analyse de cycle de vie (ACV) dans le secteur agroalimentaire [3]. La nécessité d'une transparence accrue à propos des produits alimentaires s'est notamment traduite par un projet développé à l'Ecole hôtelière de Lausanne, visant la conception d'un indicateur destiné au secteur de la restauration [4].

D'autre part, l'amélioration des informations environnementales sur les produits fait explicitement partie des priorités du plan d'action "Economie verte" approuvé par le Conseil fédéral en date du 8 mars 2013. La Commission européenne, suite à des études de faisabilité, a quant à elle adopté une

nouvelle recommandation relative à l'utilisation de méthodes communes pour mesurer et indiquer la performance environnementale sur l'ensemble du cycle de vie des produits (Recommandation 2013/179/UE). De son côté, la France s'est notamment engagée à ancrer l'affichage quantitatif des émissions de CO<sub>2</sub> des produits dans une base légale (Loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010).

---

[1] Erfolgsdreieck von Umweltinformationen : Prägnant, präzise und prämiert (2011)  
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22074.pdf>

[2] Feasibility study for environmental product information based on life cycle approaches (2011)  
<http://www.bafu.admin.ch/produkte/10446/index.html?lang=fr>

[3] Projet Aramis (2014-2017)  
<http://www.agroscope.admin.ch/oekobilanzen/01199/index.html?lang=fr>

[4] Projet Beelong : <http://www.ehl.edu/fr/beelong>

### **2.3 Contexte technique**

Les recherches et les développements menés dans ce domaine reflètent toutefois la grande complexité des enjeux. En effet, la volonté d'instaurer une étiquette, telle que formulée dans l'initiative Grégory Devaud, soulève de nombreuses questions et problèmes de faisabilité.

La premier aspect concerne le contenu informatif de l'étiquette : quand bien même il est désormais incontestable que les enjeux climatiques représentent une problématique majeure, il n'apparaît pas approprié de limiter l'information aux seules émissions de CO<sub>2</sub> comme le demande l'initiant. Il serait plus judicieux de considérer également d'autres impacts sur l'environnement, relevant notamment d'autres aspects énergétiques que le CO<sub>2</sub>, de la consommation en eau ou encore des émissions polluantes relatives au mode de production et à l'utilisation de produits phytosanitaires.

Selon les études menées et publiées par l'OFEV, les conclusions abondent effectivement dans ce sens, en proposant de considérer l'ensemble des impacts environnementaux significatifs et d'indiquer l'impact environnemental cumulé tout au long de la chaîne de production et d'approvisionnement, de l'acquisition des ressources jusqu'au point de vente. De manière analogue, les initiatives européennes prévoient que l'information concernant les émissions de CO<sub>2</sub> est complétée par les impacts sur la biodiversité et sur les ressources en eau.

Par ailleurs, deux aspects déterminants nécessitent d'être pris en considération dans la perspective d'instaurer une telle étiquette environnementale : les données de base d'une part et la méthodologie d'agrégation des données d'autre part.

En effet, il est évident que la disponibilité et la qualité des données sont des caractéristiques impératives pour permettre l'établissement d'écobilans complets et cohérents. A ce jour, ces données sont toutefois encore insuffisantes pour l'obtention des résultats escomptés. Les bases de données doivent être amplement consolidées. Rappelons aussi que la vocation d'une étiquette environnementale sur le plan méthodologique ne se limite pas à fournir une estimation quantitative des impacts aussi précise que possible. Elle doit également permettre l'intercomparaison entre des produits similaires issus de modes de production différents ou d'origines différentes.

Pour remplir pleinement cette fonction, l'étiquette doit nécessairement être élaborée selon une méthode standardisée et unifiée. Une telle condition implique que le choix d'une méthodologie doit se faire de manière conjointe sur un plan international, et au minimum à l'échelle européenne. Un tel standard n'existe pas à ce jour, raison pour laquelle les méthodologies et indicateurs développés jusqu'à ce jour ne peuvent être largement adoptés pour l'instant.

## **2.4 Contexte juridique international**

La nécessité d'une coordination internationale fait également émerger un autre enjeu de nature commerciale important. En effet, l'initiative soulève un problème de compatibilité vis-à-vis de la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC). Ainsi, aussi longtemps que l'introduction d'une telle étiquette ne sera pas l'objet d'une étroite coordination avec l'Union européenne, la mise en place d'une information de ce type au niveau national représentera une importante contrainte. Cette contrainte rend dès lors l'édition d'une telle étiquette impossible au regard du contexte actuel.

## **2.5 Action cantonale pour une augmentation de la consommation de produits locaux dans la restauration collective**

Au niveau cantonal, le Conseil d'Etat a adopté en 2014 une "Stratégie pour la restauration collective" répondant à l'article 23 de la loi sur l'agriculture sur "l'exemplarité de l'Etat". Par cette stratégie, "le Conseil d'Etat favorise la consommation de produits agricoles locaux dans les manifestations, organisées par ses services ou ayant bénéficié de subventions, ainsi que dans les établissements gérés par l'administration cantonale."

Cette stratégie, dont la mise en œuvre a été placée sous la responsabilité de l'Unité de développement durable de l'Etat de Vaud (UDD), a pour objectif que l'ensemble des EMS, des entités d'accueil de jour des enfants et des cantines scolaires, des hôpitaux d'intérêt public ainsi que les services de l'Etat et les communes ayant des cuisines en gestion directe s'engagent à favoriser les produits locaux et de saison dans leurs achats, à augmenter leur approvisionnement auprès de producteurs locaux et à former leurs cuisiniers, et ce sur une base volontaire.

Pour accompagner ces entités dans leur démarche, en complément du cours pour la formation des cuisiniers donné au Centre d'éducation permanente de la fonction publique (CEP), un outil de diagnostic "Beelong" est mis à disposition. Cet outil développé par l'Ecole hôtelière de Lausanne (EHL), en collaboration avec l'UDD, l'UNIL, l'EPFL, la Fédération des hôpitaux vaudois (FHV) et le Service d'accueil de jour de l'enfance (SAJE) de la Ville de Lausanne, permet d'évaluer l'impact environnemental des achats de nourriture et de boissons sur la base des cinq critères suivants : la provenance des aliments, le mode de production agricole, la saison, le degré de transformation des produits, le climat et les ressources.

Sur la base d'un état des lieux des pratiques d'achats alimentaires en cours et de leur analyse, des pistes d'amélioration sont proposées et les bonnes pratiques sont communiquées aux consommateurs finaux.

Le diagnostic avec l'outil Beelong et la formation des cuisiniers seront possibles grâce à un soutien financier et méthodologique de l'Etat.

En sus de cette démarche, un modèle d'appel d'offres conforme à la législation sur les marchés publics est en cours d'élaboration, pour inciter les entreprises de restauration collective à travailler avec des produits locaux et de saison.

## **3 PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT**

Il n'y a aucun doute sur la nécessité d'une transparence accrue quant aux impacts environnementaux des produits en général et aux enjeux de production et du transport des denrées alimentaires non transformées en particulier. C'est pourquoi le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à ce que le débat soit porté aux Chambres fédérales. Cependant, il rend attentif le Grand Conseil que le cadre requis pour l'introduction d'une étiquette obligatoire est incomplet et en partie inadapté au vu de la situation actuelle. Il faudrait au minimum définir une méthode standardisée européenne et une mise en œuvre coordonnée au niveau international, pour éviter notamment une distorsion de concurrence.

Au vu des multiples enjeux environnementaux, il apparaît désormais clairement qu'une étiquette portant strictement sur les émissions de CO<sub>2</sub> n'apporte aux consommateurs qu'une information partielle quant à l'impact des produits concernés. Par le passé, des polémiques ont notamment mis en évidence les dérives possibles et contre-productives en lien avec un étiquetage dont le contenu est limité.

Ces constatations ont déjà été faites au plan fédéral. En mars 2007 déjà, soit près d'une année avant le dépôt de cette initiative cantonale, une initiative parlementaire a été déposée au Conseil national, avec pour objet une modification de la loi sur la protection de l'environnement (article 43a, LPE), et l'introduction d'une nouvelle prescription pour une étiquette relative aux émissions de CO<sub>2</sub> émises lors de la production et du transport des denrées alimentaires non-transformées (initiative Pierre Kohler).

Les arguments relatifs à la nécessité d'une information plus large concernant notamment l'énergie, les polluants, les besoins en eau, ainsi que les aspects concernant les entraves techniques au commerce, faisaient déjà partie des considérations de la commission qui l'a refusée.

Contrairement à l'initiative Pierre Kohler, l'initiative Grégory Devaud ne présente pas de spécification quant à la modification légale envisagée. Selon l'initiant, elle consiste en outre à relancer le débat sur l'étiquetage des produits pour une information transparente auprès des consommateurs.

Du fait des difficultés inhérentes aux multiples enjeux d'une étiquette environnementale cohérente, le temps de réponse à cette initiative s'est considérablement prolongé. Toutefois, les démarches menées durant cette longue période ont non seulement permis d'illustrer les importantes lacunes dans ce domaine (données de base, méthodologie, coordination internationale), mais elles ont également permis de partiellement les combler. En effet, la nécessité indiscutable d'une information auprès des consommateurs s'est traduite au niveau fédéral par la mise en œuvre de moyens pour la continuation des recherches, tant méthodologiques qu'appliquées dans ce domaine.

Au vu des développements actuels au niveau européen, il s'avère nécessaire que la Suisse poursuive les investigations menées dans l'optique d'une étiquette de ce type. Toutefois, considérant les enjeux commerciaux soulevés par un tel étiquetage, les démarches menées en Suisse doivent autant que possible se faire de manière harmonisée avec les travaux en cours au sein de l'Union européenne, sans pour autant exclure des exigences plus strictes pour la Suisse en faveur de plus de transparence pour le consommateur. Une telle coordination doit notamment non seulement lever les obstacles relatifs au contexte commercial, mais également s'appuyer sur une approche standardisée garantissant une uniformité dans la comparaison des divers produits, et dans une perspective d'une plus grande clarté pour la population.

## **4 CONSEQUENCES**

### **4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

Néant

### **4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

Néant

### **4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique**

Néant

### **4.4 Personnel**

Néant

#### **4.5 Communes**

Néant

#### **4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant

#### **4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant

#### **4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA**

Néant

#### **4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)**

Néant

#### **4.10 Incidences informatiques**

Néant

#### **4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant

#### **4.12 Simplifications administratives**

Néant

#### **4.13 Protection des données**

Néant

#### **4.14 Autres**

Néant

### **5 CONCLUSION**

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à modifier la loi sur la protection de l'environnement afin d'y introduire des prescriptions sur l'introduction d'une étiquette indiquant les émissions de CO<sub>2</sub> émises lors de la production et du transport des denrées alimentaires non-transformées.

# PROJET DE DÉCRET

**portant sur le dépôt d'une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale l'invitant à modifier la loi sur la protection de l'environnement afin d'y introduire des prescriptions sur l'introduction d'une étiquette indiquant les émissions de CO2 émises lors de la production et du transport des denrées alimentaires non-transformées**

du 13 mai 2015

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale  
vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution vaudoise  
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

## **Art. 1**

<sup>1</sup> Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du canton au niveau fédéral en demandant à l'Assemblée fédérale une modification de la loi sur la protection de l'environnement afin d'y introduire des prescriptions sur l'introduction d'une étiquette indiquant les émissions de CO2 émises lors de la production et du transport des denrées alimentaires non-transformées.

## **Art. 2**

<sup>1</sup> Le Canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

## **Art. 3**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2 lettre f) de la Constitution cantonale.

<sup>2</sup> Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 mai 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*