



17.405

Initiative parlementaire Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants

**Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement
du territoire et de l'énergie du Conseil national**

du 24 juin 2019

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales, de la loi sur le CO₂ et de la loi sur la protection de l'environnement, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

24 juin 2019

Pour la commission:

Le président, Roger Nordmann

Condensé

Depuis le 1^{er} juillet 2008, la Suisse encourage l'utilisation de carburants respectueux de l'environnement en accordant des allègements fiscaux. La législation exige que les pertes de recettes fiscales qui en découlent soient compensées par une hausse du taux d'imposition de l'essence. Selon la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales, la durée des allègements de l'impôt sur les huiles minérales est limitée au 30 juin 2020.

Dans son message du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, le Conseil fédéral a souligné l'importance des biocarburants pour la politique climatique. Toutefois, en raison des pertes de recettes fiscales de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales (env. 900 millions de francs d'ici à la mi-2020), il a décidé de ne pas prolonger les allègements fiscaux au-delà du 30 juin 2020. Pour remplacer ces allègements, il propose donc d'obliger les importateurs de carburants fossiles à compenser au minimum 5 % des émissions de CO₂ liées au trafic par la mise sur le marché de carburants renouvelables.

L'abandon de l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales, limité jusqu'à fin juin 2020, et, partant, des critères écologiques et sociaux minimaux qui y sont liés crée un vide réglementaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le CO₂ entièrement révisée. Si cette dernière n'entre pas en vigueur comme prévu en 2021, la base légale régissant l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fera également défaut. Les deux principaux systèmes incitatifs dans le domaine des carburants renouvelables seraient ainsi supprimés, entraînant vraisemblablement une diminution du recours à ces carburants en Suisse. En outre, puisque le système d'échange de quotas d'émission et la possibilité de se faire exempter de la taxe sur le CO₂ en prenant un engagement de réduction disparaîtraient également, toutes les entreprises seraient soumises à la taxe sur le CO₂ à partir du 1^{er} janvier 2021.

Avec la mise en œuvre de l'initiative, les instruments de l'actuelle loi sur le CO₂, qui arrivent à échéance fin 2020, ainsi que les allègements de l'impôt sur les huiles minérales devaient seront prolongés jusqu'à fin 2021. Cette modification permet de combler le potentiel vide réglementaire jusqu'à fin 2021. La commission refuse cependant la reconduction de ces allègements jusqu'en 2030 demandée par l'initiative parlementaire, notamment en raison des importantes pertes de recettes fiscales attendues et de l'augmentation du prix de l'essence et de l'huile diesel qui en découlerait.

Table des matières

Condensé	5452
1 Genèse	5455
1.1 La promotion des carburants renouvelables et l’initiative parlementaire Burkart	5455
1.1.1 Pertes fiscales escomptées jusqu’à mi-2020	5455
1.2 Examen par les commissions	5456
1.3 Incitations en faveur des carburants renouvelables dans la loi sur le CO ₂ en vigueur	5457
1.4 Incitations supplémentaires en faveur des carburants renouvelables: proposition du Conseil fédéral pour la période postérieure à 2020 (objet 17.071)	5458
1.5 Report de l’entrée en vigueur de la loi sur le CO ₂ entièrement révisée	5459
1.6 Renonciation à une procédure de consultation	5460
2 Présentation du projet	5461
2.1 Modification de la Limpmin	5461
2.2 Modification de la loi sur le CO ₂	5463
2.2.1 Objectif de réduction	5463
2.2.2 Prescriptions concernant les émissions de CO ₂ des véhicules	5463
2.2.3 Échange de quotas d’émission	5464
2.2.4 Obligation de compenser les émissions de CO ₂	5465
2.2.5 Remboursement de la taxe sur le CO ₂	5465
2.3 Modification de la LPE	5465
3 Explications des modifications de la Limpmin, de la loi sur le CO₂ et de la LPE	5466
3.1 Modification de la Limpmin	5466
3.2 Modification de la loi sur le CO ₂	5467
3.3 Modification de la loi sur la protection de l’environnement	5470
3.4 Entrée en vigueur	5470
4 Conséquences	5470
4.1 Conséquences sur les émissions de gaz à effet de serre	5470
4.2 Conséquences financières et effet sur le personnel	5472
4.3 Autres conséquences	5473
4.3.1 Reconduction de l’allègement de l’impôt sur les huiles minérales et prolongation de l’obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fossiles	5473
4.3.2 Prescriptions concernant les émissions des véhicules	5474
	5453

4.3.3	Taxe sur le CO ₂ prélevée sur les combustibles et engagement de réduction	5475
4.3.4	SEQE	5475
4.4	Mise en œuvre	5476
4.4.1	Reconduction de l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales et prolongation de l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fossiles	5476
4.4.2	Prescriptions concernant les émissions des véhicules	5477
4.4.3	Taxe sur le CO ₂ prélevée sur les combustibles et engagement de réduction	5477
4.4.4	SEQE pour les exploitants d'installations stationnaires	5478
5	Relation avec le droit européen	5478
5.1	Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants	5478
5.1.1	Accord de libre-échange Suisse-CEE de 1972	5478
5.2	Modification de la loi sur le CO ₂	5479
6	Aspects juridiques	5480
6.1	Constitutionnalité et légalité	5480
6.1.1	Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants	5480
6.1.2	Modification de la loi sur le CO ₂	5480
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	5481
6.2.1	Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants	5481
6.2.2	Modification de la loi sur le CO ₂	5482
6.3	Frein aux dépenses	5482
6.4	Forme de l'acte à adopter	5482
6.5	Délégation de compétences législatives	5482
6.5.1	Modification de la Limpmin	5483
6.5.2	Modification de la loi sur le CO ₂	5483
6.5.3	Modification de la LPE	5484
	Loi fédérale sur la reconduction des allègements fiscaux accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants et sur la modification de la loi sur le CO₂ (Projet)	5485

Rapport

1 Genèse

1.1 La promotion des carburants renouvelables et l'initiative parlementaire Burkart

Depuis le 1^{er} juillet 2008, la Suisse encourage l'utilisation de carburants ménageant l'environnement en accordant des allègements fiscaux. D'une part, l'imposition du gaz naturel et du gaz liquide destinés à être utilisés comme carburants est réduite de 40 centimes par litre d'équivalent essence. D'autre part, les biocarburants tels que le biogaz ou le biodiesel font aussi l'objet d'incitations fiscales, puisqu'une exonération complète de l'impôt est accordée à condition qu'ils répondent à certaines exigences écologiques et sociales. La législation exige que les pertes fiscales qui en résultent doivent être compensées par une augmentation du taux d'imposition de l'essence. Selon la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin; état le 1^{er} janvier 2017)¹, la durée des allègements de l'impôt sur les huiles minérales est limitée au 30 juin 2020.

Le 27 février 2017, le conseiller national Thierry Burkart a déposé une initiative parlementaire (17.405) demandant de reconduire les allègements fiscaux jusqu'en 2030², au motif de garantir la sécurité du droit et la sécurité des investissements dans la branche. Les exigences relatives à la production durable devront aussi être maintenues. Les pertes fiscales résultant des allègements de l'impôt sur les huiles minérales devront être compensées par une surtaxe sur l'essence et l'huile diesel (actuellement, la surtaxe ne s'applique qu'à l'essence).

1.1.1 Pertes fiscales escomptées jusqu'à mi-2020

Selon la Limpmin actuellement en vigueur (art. 12e), les pertes fiscales résultant des allègements fiscaux destinés à promouvoir les carburants ménageant l'environnement doivent être compensées par une imposition plus élevée de l'essence. Au cours des dernières années, le Conseil fédéral n'a toutefois satisfait à cette exigence que partiellement: il a bien augmenté le taux d'imposition de l'essence le 1^{er} juillet 2008 (de 1,35 centime par litre) en se fondant sur des prévisions quantitatives, mais a dû revenir en arrière le 1^{er} octobre 2010, les prévisions concernant le développement du marché des biocarburants s'étant révélées trop optimistes. À la fin 2014, le surplus de recettes de l'impôt sur les huiles minérales encaissées jusque-là était à nouveau épuisé. À compter de ce moment, les nouvelles pertes fiscales, liées notamment à l'abandon du taux plancher face à l'euro, n'ont plus été compensées. Les incitations conjuguées des allègements fiscaux et de l'obligation de compenser ont entraîné une augmentation considérable des ventes de carburants renouvelables, si

¹ RS 641.61

² 17.405 iv. pa. Burkart. Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants.

bien que, à la fin 2018, les pertes fiscales s'élevaient à quelque 535 millions de francs. Des extrapolations laissent penser qu'elles atteindront environ 900 millions de francs d'ici à la moitié de l'année 2020. Si ces pertes devaient être compensées d'ici au 30 juin 2020 par une hausse du taux d'imposition de l'essence conformément à la Limpmin en vigueur, le litre d'essence connaîtrait un renchérissement immédiat de 28,6 centimes.³

1.2 Examen par les commissions

Le 19 février 2018, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a décidé, par 15 voix contre 9 et 1 abstention, de donner suite à l'initiative parlementaire. Le 19 mars de la même année, son homologue du Conseil des États s'est ralliée à cette décision à l'unanimité. Par la suite, la CEATE-N a décidé d'étudier cette question de manière approfondie dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂⁴ en même temps que la proposition, formulée par le Conseil fédéral, d'étendre l'obligation de compenser les émissions de CO₂ à laquelle sont soumis les importateurs de carburants.⁵

Lors de ses délibérations sur la révision totale de la loi sur le CO₂, la commission s'est prononcée en faveur de la poursuite de l'encouragement des carburants ménageant l'environnement. Elle a toutefois décidé de soutenir le modèle proposé par le Conseil fédéral et y a apporté, à sa séance du 29 octobre 2018, différentes modifications (en particulier concernant le plafonnement de la majoration de compensation). La commission s'est expressément opposée à la poursuite des allègements fiscaux jusqu'en 2030 telle que la demande l'initiative.

Lors de la session d'hiver 2018, le Conseil national a rejeté le projet de révision totale de la loi sur le CO₂ lors du vote sur l'ensemble. Étant donné que la loi ne devrait pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020 comme cela était prévu, la CEATE-N a chargé l'administration, le 29 avril 2019, d'élaborer un avant-projet qui permettrait de prolonger l'application des dispositions relatives à l'octroi d'allègements fiscaux pour les carburants renouvelables jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision totale de la loi, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021. En outre, le projet doit prévoir la reconduction des instruments prévus par la loi sur le CO₂ en vigueur, qui expireront fin 2020. La commission était en effet d'avis que ces dispositions étaient nécessaires pour combler le vide réglementaire et garantir la sécurité du droit.

La commission a examiné le projet lors de sa séance du 24 juin 2019 et a proposé, par 22 voix contre 2, d'adopter la modification de loi, soulignant ainsi son souhait de prolonger sans interruption les allègements fiscaux pour les carburants ménageant

³ Une telle au 1^{er} juillet 2019 est en réalité purement théorique, puisqu'elle nécessiterait augmentation une modification préalable de l'ordonnance sur l'adaptation des taux d'impôt sur les huiles minérales applicables à l'essence (RS 641.613, ordonnance du Conseil fédéral) et que les modifications du taux d'imposition doivent être communiquées à la branche à l'avance.

⁴ FF 2018 229, 17.071

⁵ Selon la loi en vigueur, les importateurs de carburants d'origine fossile sont tenus de compenser, par des mesures mises en œuvre en Suisse, un certain pourcentage des émissions de CO₂ dues au trafic.

l'environnement ainsi que les instruments de la loi sur le CO₂ jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision totale de la loi.

Lors de l'examen du projet, la commission a voté sur plusieurs propositions qui demandaient que différentes mesures supplémentaires visant à réduire les émissions de CO₂ soient reconduites après 2021 et, pour certaines d'entre elles, renforcées. Ces propositions ont été rejetées par la commission et déposées en tant que propositions de minorité (voir les explications au chap. 3.2). Les minorités veulent ainsi s'assurer que les bases légales de la loi sur le CO₂ relatives aux principaux instruments visant à réduire les émissions de CO₂ et ainsi les instruments eux-mêmes restent applicables dans le cas où la révision totale de la loi devait être rejetée. Une partie de la commission s'oppose à cette extension du projet demandée par les minorités. Elle renvoie à l'objectif qui avait été convenu à l'origine, à savoir la reconduction temporaire des allègements fiscaux en vue d'éviter un vide réglementaire. Elle propose donc de ne pas entrer en matière sur le projet.

Enfin, une autre minorité souhaite que la prolongation ne soit pas limitée à 2021, mais soit étendue jusqu'en 2030. L'objectif est de prévenir un éventuel retard supplémentaire pris dans le calendrier de la révision totale de la loi sur le CO₂.

1.3 Incitations en faveur des carburants renouvelables dans la loi sur le CO₂ en vigueur

La loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂ (état le 1^{er} janvier 2018)⁶ exige une réduction, d'ici à 2020, des gaz à effet de serre émis en Suisse d'au moins 20 % par rapport à 1990 et constitue la base légale sur laquelle se fondent les instruments de politique climatique actuels, parmi lesquels on trouve l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants. Ces derniers sont tenus de mettre en œuvre des projets et programmes de réduction des émissions en Suisse afin de compenser une partie des émissions de CO₂ dues au trafic. L'ordonnance du 30 novembre 2012 sur le CO₂⁷ admet comme mesure compensatoire l'utilisation de biocarburants en Suisse, à condition que ceux-ci remplissent les conditions définies dans la Limpin pour faire l'objet d'un allègement fiscal.

Il aura fallu associer les allègements fiscaux avec cette admission comme mesure compensatoire (depuis 2013) pour donner un réel élan aux biocarburants. L'avantage pécuniaire qu'apportait l'allègement fiscal ne suffisait pas à lui seul. Ainsi, entre 2008 et 2013, environ 20 millions de litres par an de biocarburants avaient été mis à la consommation, tandis que ce chiffre atteignait en 2018 quelque 158 millions de litres de biodiesel et 52 millions de litres de bioéthanol, tous deux issus de production durable. Le remplacement de l'essence et de l'huile diesel d'origine fossile a ainsi permis de réduire les émissions de CO₂ en 2018 d'environ 0,437 million de tonnes.⁸

⁶ RS 641.71

⁷ RS 641.711

⁸ Données de l'Administration fédérale des douanes pour l'année 2018.

Si aucune prestation compensatoire ne devait plus être demandée en Suisse en raison d'un report de l'entrée en vigueur de la loi sur le CO₂ entièrement révisée, l'incitation financière visant la mise sur le marché de biocarburants ne serait plus suffisante. Pour éviter une telle situation, il faut prolonger jusqu'à la fin 2021 à la fois les allègements fiscaux pour les carburants renouvelables et la validité des instruments de politique climatique qui, selon la loi en vigueur, échoient à la fin 2020.

1.4 Incitations supplémentaires en faveur des carburants renouvelables: proposition du Conseil fédéral pour la période postérieure à 2020 (objet 17.071)

Dans son message du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, le Conseil fédéral a souligné l'importance des biocarburants du point de vue de la politique climatique. Cependant, il ne veut pas reconduire les allègements fiscaux dont l'échéance est prévue pour mi-2020 en raison des perspectives de pertes de recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales (cf. 1.1.1). Pour remplacer les allègements fiscaux, le Conseil fédéral propose donc d'augmenter l'obligation de compenser à 15 %⁹ au minimum et d'obliger en outre les importateurs de carburants à compenser au moins 5 % des émissions de CO₂ liées au trafic par des carburants renouvelables. De plus, tout manquement à cette obligation doit donner lieu à une prestation de remplacement de 320 francs par tonne de CO₂ non compensée (contre 160 francs actuellement), ainsi qu'à la remise d'une attestation internationale. En augmentant simultanément l'obligation de compenser en Suisse et le montant de la prestation de remplacement – déterminé par la disposition maximale à payer pour la réduction d'une tonne de CO₂ –, la loi sur le CO₂ totalement révisée garantit des incitations suffisantes pour l'utilisation de carburants renouvelables.

En outre, les carburants renouvelables ne doivent pouvoir être mis sur le marché qu'à condition qu'ils remplissent certaines exigences écologiques. Pour ce faire, la loi sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁰ doit être adaptée. Les exigences doivent garantir, comme à l'heure actuelle, que les carburants mis sur le marché soient principalement issus de déchets et de résidus de production (pas d'agrocaburants) et que le principe «assiette – auge – réservoir»¹¹ et dans une certaine mesure aussi le principe de «l'utilisation en cascade»¹² soient respectés.

⁹ La législation actuelle sur le CO₂ impose aux importateurs de carburants une prestation de compensation de 10 % ou 1,5 million de tonnes d'équivalents CO₂ (eq.-CO₂) pour l'année 2020. En admettant qu'en 2030, la circulation produise encore 12 millions de tonnes de CO₂, un taux de compensation de 15 % correspond à une prestation de réduction de 1,8 million de tonnes d'eq.-CO₂.

¹⁰ RS 814.01

¹¹ On entend par principe «assiette-auge-réservoir» le fait que l'utilisation des carburants renouvelables ne doit pas concurrencer les denrées alimentaires et les fourrages.

¹² «Utilisation en cascade»: exploitation par étapes séquentielles des mêmes matières premières pour des utilisations en premier lieu matérielles (éventuellement répétées), puis énergétiques.

1.5 Report de l'entrée en vigueur de la loi sur le CO₂ entièrement révisée

Le 11 décembre 2018, le Conseil national a rejeté le projet de révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020 lors du vote sur l'ensemble, par 92 voix contre 60 et 43 abstentions. Ce rejet revient à une non-entrée en matière sur la loi. Le projet dans sa version adoptée par le Conseil fédéral le 1^{er} décembre 2017 a été transmis au Conseil des États. Pour que la révision totale de la loi sur le CO₂ puisse entrer en vigueur et remplacer la loi actuellement en vigueur sans interruption, le vote final doit avoir lieu au plus tard durant la session de printemps 2020, compte tenu de l'éventualité d'une votation populaire.

Dans le cadre des débats parlementaires, l'administration a analysé et présenté dans un rapport¹³ destiné à la CEATE-N les conséquences qu'entraîneraient un rejet de la révision totale de la loi sur le CO₂ ou un écart entre son entrée en vigueur et l'échéance de la loi actuelle. La loi sur le CO₂ n'est certes pas limitée dans le temps, mais elle ne définit pas d'objectif national de réduction des émissions pour la période postérieure à 2020. Sans révision, il manque donc un point de repère pour définir des mesures telles que l'obligation de compenser ou une nouvelle augmentation de la taxe sur le CO₂. Par ailleurs, les instruments limités à 2020 comme le système d'échange des quotas d'émission (SEQUE), l'obligation de compenser et l'exemption de la taxe sur le CO₂ liée à un engagement de réduction deviendraient caducs.

- Objectif national de réduction d'au moins 20 % par rapport à 1990 (art. 3): à l'avenir, la politique climatique devrait uniquement être axée sur les engagements internationaux (art. 4, al. 2, de l'Accord de Paris) ainsi que sur l'art. 1 de la loi sur le CO₂ (article énonçant le but de l'acte, à savoir contribuer à contenir l'élévation de la température mondiale en dessous de 2 °C). La Suisse devrait donc continuer à viser une réduction de ses émissions de gaz à effet de serre alors que la loi sur le CO₂ ne définirait plus d'objectif quantitatif (au niveau national).
- Le SEQUE (art. 15 ss) ne pourrait pas être reconduit. À partir de 2021, les entreprises couvertes par le SEQUE seraient soumises à la taxe sur le CO₂.
- L'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants d'origine fossile (art. 26 ss) serait supprimée. Le taux de compensation est lié aux objectifs nationaux visés à l'art. 3. Sans révision totale, il n'y a plus d'objectif de réduction quantifié sur le plan national et il devient donc impossible de fixer un taux de compensation. En conséquence, la vente de biocarburants s'effondrerait également.
- L'exemption de la taxe sur le CO₂ liée à un engagement de réduction (art. 31) disparaîtrait. À partir de 2021, les entreprises actuellement exonérées seraient assujetties à la taxe sur le CO₂.

¹³ Rapport du 9 février 2018 à l'intention de la CEATE-N: Valeur ajoutée de la proposition du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020 (www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/droit/totalrevision-co2-gesetz/berichte-parlament.html; dernier accès 15 juillet 2019).

Le groupe libéral-radical a soulevé la question d'une entrée en vigueur trop tardive de la loi sur le CO₂ entièrement révisée en demandant au Conseil fédéral (19.3157)¹⁴ comment il comptait garantir à l'économie la sécurité de la planification et du droit dans le cas d'une entrée en vigueur retardée et de la caducité subséquente des différents instruments.

C'est la raison pour laquelle la CEATE-N est arrivée à la conclusion, lors de sa séance du 29 avril 2019, que les instruments applicables jusqu'à fin 2020 en vertu de la loi sur le CO₂ en vigueur et les allègements de l'impôt sur les huiles minérales devaient être reconduits jusqu'à la fin 2021. La CEATE-N a toutefois refusé la reconduction de ces allègements demandée par l'initiative parlementaire Burkart, notamment en raison des importantes pertes fiscales attendues et de l'augmentation consécutive du prix de l'essence et de l'huile diesel.

Prolonger jusqu'à la fin 2021 les instruments limités dans le temps de la loi sur le CO₂ et les allègements de l'impôt sur les huiles minérales peut permettre de combler la lacune pouvant apparaître dans la réglementation en matière de carburants renouvelables et offre une solution pour les instruments limités dans le temps jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le CO₂ entièrement révisée prévue au 1^{er} janvier 2022.

1.6 Renonciation à une procédure de consultation

En vertu de l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁵, le projet doit être soumis à une procédure de consultation et constituerait un «objet de la procédure de consultation». Cependant, conformément à l'art. 3a LCo, la CEATE-N renonce à une procédure de consultation, au motif qu'aucune information nouvelle n'est à attendre concernant la reconduction temporaire de certains instruments de la loi sur le CO₂ en vigueur et des allègements de l'impôt sur les huiles minérales, et que les positions des milieux intéressés sont connues. Le Conseil fédéral a en effet soumis à discussion trois projets étroitement liés du point de vue thématique dans le cadre de la consultation de 2016 sur la politique climatique de la Suisse post-2020: l'Accord de Paris, l'accord bilatéral avec l'Union européenne (UE) concernant le couplage des SEQE suisse et européen et la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020¹⁶.

Cette consultation a démontré que l'approbation de l'Accord de Paris bénéficiait d'un large soutien et qu'une majorité des participants étaient en faveur du but proposé, soit 50 % de réduction d'ici à 2030 des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. S'agissant de la part de la réduction d'émissions à mettre en œuvre respectivement en Suisse et à l'étranger, une petite majorité estimait que la part nationale devrait être plus élevée que ne le prévoyait le projet (en 2030, prestation de réduction avec une répartition 60: 40 entre la Suisse et l'étranger). De nombreux participants se sont en revanche exprimés en faveur d'un assouplissement de cette

¹⁴ 19.3157 Interpellation Groupe libéral-radical. Que se passerait-il dans le cas d'une entrée en vigueur retardée du projet de révision totale de la loi sur le CO₂?

¹⁵ RS 172.061

¹⁶ www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2016.html#DETEC; dernier accès 15 juillet 2019

répartition. Trois quarts des participants environ étaient favorables au couplage du SEQE suisse avec celui de l'UE et donc à la mise en place d'un fonctionnement du SEQE compatible avec l'UE. Une large majorité s'est en outre exprimée pour la reconduction de l'exemption de la taxe sur le CO₂. La majeure partie des participants était d'avis que l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants devait être maintenue et étendue. Dans le projet de consultation, le Conseil fédéral avait déjà expliqué que les allègements fiscaux pour le gaz naturel et le gaz liquide destinés à être utilisés comme carburants ainsi que pour les biocarburants ne devaient pas être reconduits à partir du 1^{er} juillet 2020. Peu de participants ont défendu la reconduction des allègements de l'impôt sur les huiles minérales. Aucun commentaire n'a été formulé concernant la proposition de prolonger jusqu'au 31 décembre 2028 le délai pour compenser les pertes enregistrées par l'impôt sur les huiles minérales jusqu'au 30 juin 2020, ni au sujet de la compensation des pertes par une hausse de l'imposition de l'essence et de l'huile diesel.

Au vu des résultats des résultats de cette consultation, il semble judicieux de renoncer à une nouvelle procédure de consultation concernant le prolongement dans la loi sur le CO₂ actuellement en vigueur des instruments que sont l'échange de quotas d'émission, l'obligation de compenser et l'exemption de la taxe sur le CO₂, d'une part, et la reconduction dans la Limpmin de l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales pour 1,5 an avec la compensation d'ici à fin 2028 des pertes fiscales accumulées jusqu'à la fin 2021, d'autre part.

2 Présentation du projet

Afin de prolonger la validité des instruments de politique climatique et éviter un potentiel vide réglementaire (cf. point 1.5), une modification de la loi sur le CO₂, de la Limpmin et de la LPE est nécessaire.

La prolongation jusqu'à fin 2021 de l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales et des exigences écologiques et sociales qui y sont associées, qui arrivent à échéance fin juin 2020, ne nécessitera que des interventions minimales dans la Limpmin et dans la LPE. Ces modifications doivent entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

En revanche, les adaptations requises dans la loi sur le CO₂ sont plus importantes. Elles visent à prolonger la validité de tous les instruments actuels d'un an et demi (à savoir jusqu'à fin 2021); leur entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2021. Dans ce cadre, l'objectif de réduction doit également être adapté.

2.1 Modification de la Limpmin

Étant donné que les allègements fiscaux accordés jusqu'à fin 2020 pour le gaz naturel et le gaz liquide destinés à être utilisés comme carburants ainsi que pour les biocarburants doivent être reconduits seulement jusqu'à fin 2021, le contenu des articles de loi concernés n'est pas modifié, à l'exception de l'art. 12e («Neutralité des recettes»).

La reconduction des allègements fiscaux jusqu'à fin 2021 entraînerait – dans la mesure où le Conseil fédéral ne relève pas le taux d'imposition – des pertes fiscales supplémentaires de près de 400 millions de francs, qui porteraient à quelque 1,3 milliard de francs les pertes fiscales totales d'ici à fin 2021.

Au vu de l'évolution du marché qui a également entraîné une augmentation importante de la part biogène dans l'huile diesel, il semble qu'une compensation de la diminution des recettes de l'impôt sur les huiles minérales par la seule majoration de l'impôt sur l'essence ne se justifie plus. C'est pourquoi le présent projet, prévoit, par analogie à la révision totale de la loi sur le CO₂, une compensation des pertes fiscales d'ici au 31 décembre 2028 par une imposition plus élevée de l'essence et de l'huile diesel. Cette proposition permet de modérer les hausses du taux d'imposition. D'après des calculs récents, il apparaît que la neutralité des recettes au sens de l'art. 12e Limpin pourra être atteinte d'ici au 31 décembre 2028 avec une hausse d'environ 2,6 centimes par litre d'essence et d'huile diesel.

Conformément au message relatif à la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales, la hausse du prix du litre de carburant doit être répartie proportionnellement entre l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales¹⁷.

L'ensemble des allègements fiscaux actuellement accordés sont limités au 30 juin 2020. Afin qu'ils puissent être reconduits le plus rapidement possible et sans surcharge administrative lors de l'entrée en vigueur du présent projet, le Conseil fédéral devrait instaurer la disposition transitoire suivante par voie d'ordonnance: l'autorité fiscale (à savoir l'Administration fédérale des douanes) reconduit les allègements fiscaux encore valables au 30 juin 2020 jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le CO₂ entièrement révisée, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021.

En outre, les taux d'imposition du gaz naturel liquéfié et du gaz renouvelable liquéfié utilisés comme carburants doivent faire l'objet d'une adaptation, laquelle n'a cependant aucun rapport direct avec l'initiative parlementaire Burkart. Compte tenu de l'importance que prennent les gaz *liquéfiés* (gaz naturel et gaz renouvelables) dans la politique climatique et l'économie, leur inégalité de traitement sur le plan fiscal vis-à-vis du gaz naturel et des gaz renouvelables *à l'état gazeux* doit être éliminée dans le cadre de cette révision partielle. Le gaz naturel et les gaz renouvelables ne se liquéfient que s'ils sont refroidis à des températures inférieures ou égales à -162 °C. Par conséquent, leur base de calcul actuelle de 1000 litres à 15 °C ne correspond pas aux caractéristiques physiques des produits. La base de calcul pour le gaz naturel liquéfié est donc alignée sur celle du gaz naturel gazeux pour 1000 kg, tandis que la base de calcul pour les gaz renouvelables liquéfiés utilisés comme carburants est adaptée à celle des gaz renouvelables gazeux pour 1000 kg.

¹⁷ Cf. 1.3.4 du message du 3 mai 2006 relatif à la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales (06.035), FF **2006** 4057; ici 4066.

2.2 Modification de la loi sur le CO₂

2.2.1 Objectif de réduction

En ratifiant l'Accord de Paris en octobre 2017, la Suisse s'est engagée à réduire d'ici à 2030 ses émissions de gaz à effet de serre de 50 % par rapport à leur niveau de 1990. La mise en œuvre de cet objectif requiert une révision totale de la loi sur le CO₂ pour l'après-2020. Dans son message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, le Conseil fédéral a proposé une réduction des émissions de gaz à effet de serre en Suisse d'au moins 30 % d'ici à 2030 (objectif national). D'ici à 2030, 20 % au plus des réductions des émissions de gaz à effet de serre devraient être obtenues par des mesures réalisées à l'étranger. Si la loi sur le CO₂ entièrement révisée n'entre pas en vigueur dans le délai imparti, les mesures prévues par le Conseil fédéral en vue de réaliser l'objectif d'ici à 2030 ne pourront être mises en œuvre qu'ultérieurement. Le cas échéant, ce retard accusé en matière de réduction devrait être compensé par un renforcement des mesures. Puisque certaines mesures seraient dépourvues de base légale en l'absence d'objectif de réduction, la CEATE-N propose, parallèlement à l'objectif national pour 2020 et quel que soit le résultat, une réduction supplémentaire des émissions de 1,5 % d'ici à 2021 par rapport à 1990. Cet objectif consiste, à partir des objectifs de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (réduction moyenne de 8 % sur la période 2008–2012 par rapport à 1990), à obtenir une trajectoire de réduction linéaire jusqu'à l'objectif fixé pour l'année 2020 (réduction de 20 % par rapport à 1990), qui se poursuit jusqu'en 2021.

Étant donné que les deux objectifs – la réduction d'ici à 2020 ainsi que la réduction supplémentaire jusqu'en 2021 – sont juridiquement contraignants, les mesures sont adaptées à l'objectif supplémentaire.

2.2.2 Prescriptions concernant les émissions de CO₂ des véhicules

Les prescriptions en matière d'émissions de CO₂ applicables aux voitures de tourisme, aux voitures de livraison et aux tracteurs à sellette légers mis en circulation pour la première fois (art. 10 ss de la loi sur le CO₂ en vigueur) ainsi que les valeurs cibles de 95 g de CO₂/km pour les voitures de tourisme et de 147 g de CO₂/km pour les voitures de livraison et les tracteurs à sellette légers conservent leur validité pour une durée illimitée. Depuis septembre 2017, les émissions de CO₂ produites par les nouveaux modèles de véhicules dans l'UE sont calculées d'après la nouvelle procédure d'essai mondiale harmonisée pour les voitures particulières et véhicules utilitaires légers (WLTP, *Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure*). Les émissions de CO₂ déterminées à partir de la procédure WLTP sont plus proches de la consommation réelle de carburant et se situent 20 à 25 % au-dessus des valeurs des émissions calculées de manière rétroactive selon l'ancienne méthode (nouveau cycle européen de conduite, NCEC). Ainsi, à compter de 2021, les valeurs cibles de 95 et 147 g de CO₂/km basées sur le NCEC ne pourraient être atteintes qu'avec des prestations de réduction plus importantes. Afin d'éviter un tel renforcement des

prestations, les valeurs cibles basées sur le NCEC seront converties au sein de l'UE, pour la période allant de 2021 à 2024, en valeurs WLTP équivalentes. Cette correction s'inscrira dans le cadre d'une mise à niveau unique. La proposition de complément à l'art. 10 doit habiliter le Conseil fédéral à entreprendre cette conversion en s'appuyant sur la réglementation de l'UE.

2.2.3 Échange de quotas d'émission

Approuvé par le Parlement lors de la session de printemps 2019, l'accord conclu entre la Suisse et l'UE sur le couplage de leurs SEQE a posé les jalons du maintien de cet instrument.¹⁸ Cet accord exige que les deux systèmes soient à l'avenir conçus de manière équivalente (principe d'équivalence).

En l'absence d'adaptation de la loi sur le CO₂, le SEQE serait abandonné et l'accord avec l'UE deviendrait caduc. En effet, la validité du SEQE est limitée à fin 2020 selon les termes de l'art. 18. Ainsi, le Conseil fédéral a fixé à l'avance la quantité maximale de droits d'émission disponibles («cap») jusqu'à fin 2020. Afin que l'échange de quotas d'émission puisse être reconduit, il y a lieu de renoncer à la mention d'une année à l'art. 18, ce qui permet également de définir le cap pour l'année 2021 et au-delà et d'obtenir l'effet de réduction requis. La mention d'une année n'est pas indispensable dans la mesure où le SEQE doit être reconduit en suivant le même rythme que l'UE.

L'art. 48 de la loi sur le CO₂ en vigueur dispose que les droits d'émission et les certificats de réduction des émissions non utilisés au cours de la période allant de 2008 à 2012 peuvent être reportés sur la période allant de 2013 à 2020. En raison de la limitation à fin 2020, le report sur l'année 2021 doit également être réglementé. Ainsi, les droits d'émission des participants au SEQE non utilisés au cours de la période allant de 2013 à 2020 doivent pouvoir être reportés sans limitation sur l'année 2021. Avec l'accord conclu entre la Suisse et l'UE sur le couplage de leurs SEQE, cette possibilité vaut également pour les droits d'émission européens, qui équivalent aux droits d'émission suisses et peuvent être pris en compte sans limitation dans le SEQE suisse. En revanche, la possibilité de reporter des certificats de réduction des émissions non utilisés sur l'année 2021 doit pouvoir être régie par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance, pour autant qu'un report soit admissible à l'échelle internationale et que ces certificats remplissent les conditions définies dans l'ordonnance sur le CO₂ en vigueur. Cependant, afin de garantir la compatibilité avec le SEQE européen, les participants au SEQE ne seront plus autorisés à utiliser des certificats de réduction des émissions pour remplir leur obligation à compter de 2021. La prolongation de la validité ainsi que la prise en compte variable de chaque unité doivent par conséquent faire l'objet d'une adaptation dans le registre des échanges de quotas d'émission.

¹⁸ 17.073; FF 2018 399

2.2.4 Obligation de compenser les émissions de CO₂

L'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fossiles reste applicable telle quelle. En raison de l'ajout d'une valeur cible pour 2021 dans la loi sur le CO₂, le Conseil fédéral devra relever le taux de compensation¹⁹ par voie d'ordonnance pour atteindre l'objectif fixé dans la loi. Afin que la réalisation de l'objectif puisse être observée au cours de la période allant de 2013 à 2020 ainsi qu'en 2021, les émissions doivent être effectivement réduites durant l'année en question. Par conséquent, les réductions d'émissions obtenues les années précédentes ne peuvent être imputées à la réalisation de l'obligation de compenser ni en 2020, ni en 2021. Les réductions d'émissions obtenues entre 2013 et 2020 peuvent être prises en compte pour la réalisation de l'obligation de compenser pendant la période allant de 2022 à 2025.

2.2.5 Remboursement de la taxe sur le CO₂

Le remboursement de la taxe sur le CO₂ aux exploitants d'installations qui s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (art. 31 ss de la loi sur le CO₂ en vigueur) est limité jusqu'à fin 2020 en vertu de l'art. 31, al. 1. Afin que la taxe sur le CO₂ puisse également être remboursée pour l'année 2021 aux exploitants d'installations qui y ont droit, les engagements de réduction définis pour la période allant de 2013 à 2020 doivent être complétés par un objectif de réduction pour 2021. Sur demande, les exploitants d'installations qui s'engagent à réduire leurs émissions doivent donc pouvoir prolonger cet engagement d'un an. Pour éviter de procéder à un nouveau relevé du potentiel fastidieux pour cette année supplémentaire, la valeur cible pour l'année 2021 est définie sur la base d'un prolongement linéaire de la trajectoire de réduction de la période allant de 2013 à 2020. Des certificats de réduction des émissions peuvent être pris en compte pour la réalisation de l'objectif 2021. Le volume reste le même pour les entreprises qui étaient déjà tenues par un engagement de réduction au cours de la période allant de 2008 à 2012.

2.3 Modification de la LPE

Dans le cadre d'une initiative parlementaire lancée par la CEATE-N²⁰, la Limpin a été renforcée en mars 2014: les critères permettant d'accorder un allègement fiscal pour les biocarburants en Suisse ont été élargis. Par ailleurs, les bases en vue d'une obligation d'homologation ont été inscrites dans la LPE: si des biocarburants et des biocombustibles qui ne remplissent pas les critères donnant droit à un allègement fiscal sont mis sur le marché suisse en grandes quantités, le Conseil fédéral peut les soumettre à homologation. Cette obligation permettrait de veiller à ce que les carburants et combustibles mis en circulation en Suisse respectent impérativement des critères de durabilité bien précis.

¹⁹ Le taux de compensation définit le pourcentage d'émissions de CO₂ dues au trafic devant être compensé en Suisse.

²⁰ 09.499 n iv. pa. CEATE-N. Agrocarburants. Prise en compte des effets indirects.

Les modifications de la Limpin et de la LPE sont entrées en vigueur le 1^{er} août 2016 pour une durée limitée au 30 juin 2020. Le présent projet propose la prorogation sans changements, jusqu'au 31 décembre 2021, des dispositions fixées dans la LPE.

3 Explications des modifications de la Limpin, de la loi sur le CO₂ et de la LPE

3.1 Modification de la Limpin

La présente modification de loi vise à prolonger les dispositions relatives aux allègements fiscaux accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide²¹ et les biocarburants²², limitées au 30 juin 2020, d'un an et demi, à savoir jusqu'au 31 décembre 2021. Articles concernés: *art. 2, al. 3, let. d, art. 2a, art. 12a, art. 12b, art. 12c, art. 12d, art. 12e, art. 18, al. 3^{bis}, art. 20a* et *annexe 1a*. L'adaptation de l'annexe 1 a une durée illimitée.

Art. 12e Neutralité des recettes

L'allègement fiscal accordé jusqu'à fin 2021 pour le gaz naturel et le gaz liquide destinés à être utilisés comme carburants ainsi que pour les biocarburants entraîne des pertes de recettes de l'impôt sur les huiles minérales. La neutralité des recettes devant être garantie, ces pertes doivent être compensées d'ici à fin 2028 par une imposition plus élevée de l'essence et dorénavant aussi de l'huile diesel, avec une adaptation périodique des taux modifiés. Plus la période est longue et plus vite la compensation est mise en œuvre, moins les augmentations du taux d'imposition seront élevées. Pour pouvoir réagir aux fluctuations affectant le marché des carburants fossiles, le Conseil fédéral pourra définir par voie d'ordonnance le dispositif qui garantira la neutralité des recettes (al. 2). Conformément au message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, le contenu de cet article devra être maintenu une fois que la loi sur le CO₂ entièrement révisée sera entrée en vigueur.

Annexe 1

Le gaz naturel ou les gaz renouvelables comme le biogaz ou les gaz synthétiques se liquéfient à des températures inférieures ou égales à -162 °C. Par conséquent, la base de calcul actuelle de 1000 litres à 15 °C ne correspond pas aux caractéristiques physiques des produits.

La base de calcul pour le «gaz naturel liquéfié», numéro de tarif 2711.1110/2711.1190 (par 1000 litres à 15 °C), est donc adaptée à celle pour le «gaz naturel gazeux», numéro de tarif 2711.2110 / 2711.2190 (par 1000 kg).

²¹ Introduit par la LF du 23 mars 2007, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008.

²² Introduit par la LF du 21 mars 2014, entrée en vigueur le 1^{er} août 2016.

Les gaz renouvelables avec le numéro de tarif 2711.1910 (carburants) sont eux aussi adaptés, par analogie au gaz naturel liquéfié, à la base de calcul pour les gaz naturels gazeux (par 1000 kg). Les gaz renouvelables employés comme combustibles ne sont soumis ni à la Limpmin ni à la loi sur le CO₂.

L'adaptation de la base de calcul permet en outre de corriger l'inégalité fiscale existant jusqu'ici entre les gaz liquéfiés et les gaz gazeux (le taux d'imposition des premiers étant près de deux fois plus élevé que celui des seconds).

L'entrée en vigueur rétroactive des taux d'imposition a pour but de lever au plus vite l'inégalité fiscale qui frappe le gaz naturel liquéfié et les gaz renouvelables liquéfiés, car ces gaz revêtent une importance économique croissante. Une fois que la Limpmin révisée sera entrée en vigueur, les impôts prélevés en trop depuis le 1^{er} juillet 2019 pourront faire l'objet d'une demande de remboursement auprès de l'autorité fiscale.

Annexe 1a

L'adaptation des taux d'imposition du gaz naturel liquéfié et des gaz renouvelables liquéfiés à l'annexe 1 entraîne une adaptation du tarif de l'impôt visé à l'annexe 1a.

3.2 Modification de la loi sur le CO₂

Art. 3 Objectif de réduction des gaz à effet de serre

L'al. 1^{bis} précise que les émissions de gaz à effet de serre produites en Suisse doivent être réduites de 1,5 % supplémentaire par rapport à 1990, et ce indépendamment du fait que les objectifs fixés pour 2020 soient atteints ou non. En 2021, les réductions d'émissions devront ainsi s'élever à environ 800 000 tonnes d'équivalent-CO₂ (éq.-CO₂)²³. Ces prestations de réduction devront être réalisées grâce au maintien et au renforcement des mesures existantes prévues par la loi sur le CO₂ en vigueur. Afin de s'assurer que l'objectif soit atteint en 2021, le Conseil fédéral doit pouvoir fixer des objectifs et des objectifs intermédiaires pour certains secteurs économiques ainsi que pour les émissions de CO₂ issues des combustibles.

Une minorité souhaite que les émissions de gaz à effet de serre produites en Suisse à partir de 2021 soient chaque année réduites de 3 % par rapport à 1990. Cela signifierait que les émissions devraient encore être réduites chaque année de 1,6 million de tonnes éq.-CO₂. Le Conseil fédéral aurait en outre la possibilité de permettre qu'une part de près de 42 % de cet objectif de réduction soit réalisée à l'étranger. Étant donné que les objectifs annuels sont juridiquement contraignants, les mesures devraient alors être conçues de telle manière que leurs effets puissent être contrôlés chaque année. Par ailleurs, il convient de relever que l'objectif de réduction de 50 % par rapport à 1990 d'ici à 2030, fixé lors de la ratification de l'accord de Paris, ne

²³ Équivalent dioxyde de carbone (dénominateur commun pour exprimer les potentiels de réchauffement variables des différents gaz à effet de serre).

pourrait être atteint, avec cette proposition, que si l'objectif de réduction pour l'année 2020, contenu dans la loi sur le CO₂ en vigueur, est également atteint.

Art. 10 Principe

L'al. 4 indique que les valeurs cibles visées aux al. 1 et 2, applicables en vertu de la loi sur le CO₂ en vigueur, s'appuient sur les véhicules conformes au NCEC. Pour éviter un renforcement défavorable aux fabricants et importateurs, le Conseil fédéral se voit conférer la compétence de corriger ces valeurs cibles au niveau de l'ordonnance afin de tenir compte des implications de la nouvelle procédure d'essai WLTP.

La proposition de la minorité (art. 10, al. 1^{bis} et 2^{bis}) prévoit que les émissions de CO₂ des voitures de tourisme, voitures de livraison et tracteurs à sellette d'un poids total allant jusqu'à 3,50 t (tracteurs à sellette légers) mis en circulation pour la première fois doivent être réduites de 3 % par an à partir de 2021 en comparaison avec le niveau à atteindre l'année précédente.

Art. 15 Participation sur demande

L'al. 2 précise que les exploitants d'installations peuvent continuer de remettre chaque année à la Confédération des droits d'émission pour installations et, dorénavant aussi, des droits d'émission pour aéronefs. La remise de certificats de réduction des émissions n'est plus autorisée. Cette modification permet de garantir la compatibilité du SEQE suisse avec celui de l'UE qui, dès 2021, prévoira des dispositions semblables.

Art. 16 Participation obligatoire: exploitants d'installations

L'al. 2 précise que les exploitants d'installations peuvent continuer de remettre chaque année à la Confédération des droits d'émission pour installations et, dorénavant aussi, des droits d'émission pour aéronefs. La remise de certificats de réduction des émissions n'est plus autorisée. Cette modification permet de garantir la compatibilité du SEQE suisse avec celui de l'UE qui, dès 2021, prévoira des dispositions semblables.

Art. 16a Participation obligatoire: exploitants d'aéronefs

L'al. 3 précise que les exploitants d'aéronefs peuvent continuer de remettre chaque année à la Confédération des droits d'émission pour aéronefs et des droits d'émission pour installations. La remise de certificats de réduction des émissions n'est plus autorisée. Cette modification permet de garantir la compatibilité du SEQE suisse avec celui de l'UE qui, dès 2021, prévoira des dispositions semblables.

Art. 18 Détermination de la quantité disponible de droits d'émission

Dorénavant, le Conseil fédéral peut déterminer à l'avance la quantité totale de droits d'émission pour installations et de droits d'émission pour aéronefs disponible

chaque année sans limite temporelle. Il peut ainsi déterminer en particulier la quantité de droits d'émission disponibles pour 2021 (al. 1).

Art. 21 Sanction en cas de non-remise des droits d'émission et des certificats de réduction des émissions

Étant donné qu'il n'est plus autorisé de remettre des certificats de réduction des émissions (art. 15 et 16), l'art. 21 est adapté en conséquence.

Art. 26 Principe

Une minorité propose que le taux de compensation maximal soit relevé de 5 % par an à partir de 2021 (al. 2^{bis}). Si l'on considère le taux maximal actuel, qui est de 40 %, cela signifierait que le taux de compensation augmenterait continuellement pour atteindre 85 % en 2030. Comme c'est le cas actuellement, le Conseil fédéral pourrait fixer la part des mesures de compensation devant être prises en Suisse.

Une autre minorité demande que, outre le taux de compensation maximal, la majoration s'appliquant aux carburants soit aussi relevée chaque année d'un centime par litre à partir de 2021 (al. 3^{bis}). La majoration maximale s'élèverait alors à 14 centimes par litre en 2030.

Art. 29 Taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles

La proposition de minorité portant sur l'al. 2^{bis} prévoit que le montant maximal de la taxe soit relevé chaque année de 10 francs par tonne de CO₂ à partir de 2021. Si cette proposition était adoptée, le montant maximal de la taxe s'élèverait à 210 francs par tonne de CO₂ en 2030.

Art. 31 Engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre

En vertu de l'al. 1^{bis}, les exploitants d'installations ayant pris un engagement de réduction durant les années 2013 à 2020 peuvent demander le remboursement de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles s'ils s'engagent à renouveler leur engagement de réduction actuel, à condition que la réduction suive une trajectoire linéaire de même ampleur. Ils doivent déposer une demande en ce sens auprès de l'OFEV au plus tard le 31 mai 2021. Avant cette date, il peut se baser sur les données du monitoring de 2020 pour décider s'il veut déposer une demande ou non. L'OFEV fournit un modèle de demande et peut ordonner que les données soient traitées de manière électronique (art. 39, al. 5).

Art. 48a Report des droits d'émission et des certificats de réduction des émissions non utilisés durant la période allant de 2013 à 2020

Les droits d'émission au sens de l'art. 2, al. 3, issus de la période allant de 2013 à 2020 doivent pouvoir être reportés sans limitation sur l'année 2021 (al. 1). Le report des certificats de réduction des émissions au sens de l'art. 2, al. 4, issus de la première période d'engagement sous le Protocole de Kyoto (de 2008 à 2012) sur la deuxième période d'engagement (de 2013 à 2020) a été limité dans les dispositions

d'exécution relatives au dit protocole (décision 13/CMP.1). Le Conseil fédéral doit pouvoir régler le report sur 2021 au niveau de l'ordonnance (al. 2), pour autant que ces certificats de réduction des émissions remplissent les conditions définies dans l'ordonnance sur le CO₂ en vigueur.

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

La présente modification de loi vise à prolonger pour une durée d'un an et demi, à savoir jusqu'au 31 décembre 2021, les dispositions relatives aux biocombustibles et aux biocarburants qui échoient au 30 juin 2020²⁴. Il s'agit des articles suivants: *art. 7, al. 9, art. 35d, art. 41, al. 1, art. 61a, al. 2 à 5, et art. 62, al. 2.*

3.4 Entrée en vigueur

La commission a approuvé la prolongation des allègements fiscaux pour les carburants renouvelables et des instruments limités à 2020 prévus par la loi en vigueur sur le CO₂ jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision totale de cette loi, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021. Cela implique que les dispositions de la Limpmin et de la LPE entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2020 et celles de la loi sur le CO₂, le 1^{er} janvier 2021 (ch. IV du projet).

Une minorité propose de ne pas limiter la prolongation de l'octroi d'allègements fiscaux à 2021 au maximum, mais de l'étendre jusqu'en 2030.

4 Conséquences

Une reconduction de l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales et la prorogation des instruments de l'actuelle loi sur le CO₂ limités jusqu'à fin 2021 ne se révèlent pertinentes que si l'entrée en vigueur de la loi sur le CO₂ entièrement révisée ne peut se faire comme prévu le 1^{er} janvier 2021 et qu'elle est reportée au 1^{er} janvier 2022. Les considérations ci-après sont basées sur cette hypothèse; elles présentent les conséquences du projet par comparaison avec une situation où une lacune réglementaire prévaudrait s'agissant des différents instruments de politique climatique.

4.1 Conséquences sur les émissions de gaz à effet de serre

En l'absence d'une révision de la loi sur le CO₂, il n'y aura plus d'objectif de réduction juridiquement contraignant pour 2021. La révision partielle de l'actuelle loi sur

²⁴ Introduit par la LF du 21 mars 2014, entrée en vigueur le 1^{er} août 2016.

le CO₂, la prorogeant d'un an, permettra une réduction supplémentaire de 1,5 % par rapport à 1990 en Suisse, soit d'un peu plus de 800 000 tonnes d'éq.-CO₂.

La loi sur le CO₂ révisée devra donc comporter, en plus de l'objectif de réduction de 20 % en 2020 par rapport à 1990, un nouvel objectif contraignant pour l'année 2021. Selon l'inventaire des gaz à effet de serre publié en avril 2019, les émissions de gaz à effet de serre étaient en 2017 d'environ 12 % inférieures à leur niveau de 1990. Aussi, il n'est pas du tout certain que l'objectif fixé pour 2020 puisse être atteint. Il apparaît que l'objectif sectoriel fixé pour les transports (-10 %) sera clairement manqué et que celui du bâtiment (-40 %) ne sera probablement pas atteint. La baisse des émissions des autres gaz à effet de serre provenant de l'agriculture et des utilisations industrielles d'ici à 2020 devrait également être inférieure à l'objectif (-10 %). Seul le secteur de l'industrie maintient le cap. Malgré la stagnation des émissions au cours de ces dernières années, il a déjà atteint son objectif sectoriel (-15 %), notamment en raison de l'interruption de l'exploitation d'une raffinerie et du recul des émissions de par la faible production de ciment.

La révision de la loi sur le CO₂ proposée vise à réduire, comme indiqué, les émissions de quelque 800 000 tonnes d'éq.-CO₂ en 2021 indépendamment de l'atteinte ou non de l'objectif fixé pour 2020. Il serait d'ailleurs impossible de rattraper dans un laps de temps aussi court les réductions d'émissions non réalisées.

Les réductions fixées pour 2021 devront entre autres être obtenues grâce à la poursuite des mesures définies dans la loi sur le CO₂, aux adaptations proposées dans la présente révision partielle et aux mesures prises dans d'autres domaines ayant trait au climat (p. ex. l'énergie et l'agriculture), de même qu'aux progrès technologiques, qui se développent même en l'absence de mesures de politique climatique.

L'effet requis en 2021 pourra être atteint comme suit.

- La poursuite des mesures existantes ainsi que les progrès technologiques, qui sont indépendants des mesures, se traduiront par des réductions d'environ 500 000 tonnes d'éq.-CO₂. Cette estimation se fonde sur l'évolution de référence décrite dans le message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020. L'évolution de référence tient compte de la poursuite du programme Bâtiments, des prescriptions d'émission pour les véhicules neufs, des mesures cantonales dans le secteur du bâtiment ainsi que des mesures de la Stratégie énergétique 2050 selon la législation en vigueur. Elle intègre également les effets induits par le SEQE (réduction de 2,2 % de la quantité maximale de droits d'émission disponibles à partir de 2021) ainsi que la prolongation des engagements de réduction existants d'une année.
- Une hausse de la taxe sur le CO₂ qui passerait de 96 à 120 francs par tonne de CO₂ au 1^{er} janvier 2021 aurait pour effet une réduction d'émissions supplémentaire d'environ 250 000 tonnes d'éq.-CO₂.
- La réduction des près de 60 000 tonnes d'éq.-CO₂ restantes pourra être obtenue par une augmentation du taux de compensation, actuellement de 10 %, à 10,5 % en 2021.

La hausse de la taxe sur le CO₂ reste une mesure subsidiaire. Le Conseil fédéral peut fixer des objectifs et des objectifs intermédiaires pour certains secteurs économiques et pour les émissions de CO₂ issues des combustibles afin de s'assurer que l'objectif soit atteint en 2021. Il aurait par conséquent la possibilité de fixer rétroactivement, pour l'année 2019, un objectif intermédiaire pour les émissions issues des combustibles au niveau de l'ordonnance: s'il s'avérait à mi-2020 que ces émissions ne suivaient pas la trajectoire prévue, la taxe sur le CO₂ pourrait être augmentée à 120 francs au plus par tonne de CO₂ au 1^{er} janvier 2021. Cependant, une hausse de la taxe se révélerait superflue si les cantons renforçaient, par exemple, leur engagement dans le secteur du bâtiment. Le seuil susceptible de déclencher une augmentation du montant de la taxe devrait, comme jusqu'à présent, être fixé au niveau de l'ordonnance par le Conseil fédéral.

Si les émissions diminuent dans les proportions décrites ci-dessus, le taux de compensation devra être fixé à 10,5 % pour 2021 afin que l'objectif de réduction visé à l'art. 3, al. 1^{bis}, puisse être respecté. L'obligation de compenser devrait alors porter sur 1,56 million de tonnes d'éq.-CO₂ en 2021 et n'être que très légèrement supérieure aux réductions déjà fixées pour l'année 2020. Cette obligation devrait donc pouvoir être respectée au vu des potentiels prévisibles des carburants renouvelables et des attestations générées par les projets de compensation existants. Si les émissions ne diminuent pas dans les proportions décrites ci-dessus, un taux de compensation plus élevé devra, le cas échéant, être fixé. Le projet de loi prévoit la flexibilité nécessaire à cet effet.

L'objectif de réduction pour l'année 2021, la poursuite des mesures existantes ainsi que les options en vue d'augmenter le montant de la taxe sur le CO₂ et le taux de compensation garantissent que les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse continueront de diminuer. Au vu de l'objectif de réduction contraignant fixé au plan international pour 2030, le fait de renoncer à une réduction supplémentaire en 2021 impliquerait la nécessité d'une baisse d'autant plus importante des émissions au cours des années suivantes. Le rattrapage devrait alors se faire plus tard, et ce à des coûts probablement plus élevés.

4.2 Conséquences financières et effet sur le personnel

Pour l'administration fédérale, la révision partielle de l'actuelle loi sur le CO₂ et des instruments existants n'implique aucun besoin en personnel supplémentaire dans l'immédiat par rapport à la situation actuelle ou à une lacune réglementaire, la prolongation des engagements de réduction s'effectuant sans autre procédure.

Il faut s'attendre à des conséquences financières pour la Confédération si les allègements fiscaux accordés pour les biocarburants sont reconduits jusqu'à fin 2021. Comme indiqué sous 1.1.1, les pertes supplémentaires de recettes fiscales se monteront à environ 400 millions de francs, les pertes fiscales totales passant ainsi à près de 1,3 milliard de francs d'ici à fin 2021. Le présent projet d'acte prévoit, par analogie à la révision totale de la loi sur le CO₂, une compensation des pertes fiscales d'ici au 31 décembre 2028 par une imposition plus élevée de l'essence et de l'huile diesel. Les estimations actuelles indiquent que la neutralité des recettes au sens de

l'art. 12e Limpmin pourra être atteinte d'ici au 31 décembre 2028 avec une majoration du prix de l'essence et de l'huile diesel de 2,6 centimes par litre.

Une prolongation du SEQE et des engagements de réduction implique que les exploitants d'installations concernés et leurs conseillers devront déposer une demande de prolongation de leur engagement auprès de la Confédération et remplir leurs obligations en matière de suivi pour l'année 2021. L'OFEV a conclu, avec l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC), organisme chargé de l'exécution, un contrat de plus de 500 000 francs par an pour le soutien apporté aux exploitants d'installations. L'Agence Cleantech Suisse (act) les soutient également, et ce sans incidence financière pour l'office. L'OFEV et l'OFEN devront néanmoins examiner si, et de quelle manière, les contrats-cadres conclus avec ces deux organismes actuellement chargés de l'exécution peuvent être prolongés pour assurer le suivi des données de 2021; ils devront également déterminer les coûts qu'une telle prolongation impliquerait. Ce mandat devient caduc en cas de lacune réglementaire. L'OFEN soutient par ailleurs les deux organismes, indépendamment de la révision de la loi sur le CO₂, à raison de 600 000 francs par an pour la mise en œuvre des conventions d'objectifs volontaires, du remboursement du supplément perçu sur le réseau et de l'article relatif aux gros consommateurs dans les cantons. Si le contrat n'est pas prolongé, cette somme sera divisée par deux en 2021.

La prolongation des engagements de réduction d'une année nécessite en outre une adaptation de l'outil informatique de la Confédération. L'OFEV définira également, parallèlement au contenu et à la forme de la demande de prolongation, l'application informatique à utiliser. Il est prévu d'adopter un processus de traitement électronique des données afin de limiter autant que possible la charge administrative.

4.3 **Autres conséquences**

4.3.1 **Reconduction de l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales et prolongation de l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fossiles**

Avec la reconduction de l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales et la prolongation de l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants, les deux systèmes incitatifs essentiels pour la transition vers des carburants renouvelables sont maintenus. Il ne faut donc pas s'attendre à une baisse des ventes de biocarburants.

La branche des huiles minérales a réalisé, depuis 2014, des investissements de l'ordre de plusieurs dizaines, voire de centaines de millions en vue de l'adjonction de biocarburants aux carburants fossiles, tout en établissant des relations commerciales avec des importateurs suisses ou directement avec des producteurs ou des négociants à l'étranger; elle a par ailleurs anticipé l'augmentation de la demande qui découlera de l'entrée en vigueur de la loi sur le CO₂ entièrement révisée. Aussi, les ventes de biocarburants devraient diminuer, même en cas de lacune réglementaire, mais ne cesseront pas complètement. Le risque que les biocarburants durables, pour

lesquels la demande est toujours plus forte en Europe, trouvent d'autres acquéreurs et que l'on ne puisse dès lors plus avoir recours à ces sources est trop important. De plus, l'infrastructure nécessaire à l'utilisation de biocarburants a déjà été mise en place tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Si la lacune réglementaire potentielle relative aux personnes morales soumises à l'obligation de compenser est comblée, celles-ci ne bénéficieront pas de la suspension de leur obligation; les exploitants de projets de compensation continueront néanmoins de bénéficier des revenus annuels provenant de la vente des attestations. Actuellement, ces recettes sont estimées à 150 millions de francs par an. Si l'obligation de compenser n'était pas prolongée, les exploitants de projets de compensation tributaires de ces revenus annuels pourraient rencontrer des problèmes de liquidités après 2020 et avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Les consommateurs de carburants seront doublement affectés par la reconduction limitée dans le temps de l'allègement fiscal et par l'obligation de compenser. D'une part, le projet prévoit que les pertes fiscales attendues d'ici à la mi-2020 de par l'encouragement de l'utilisation de biocarburants devront être compensées jusqu'à fin 2028 par une augmentation du taux de l'impôt pour l'essence et l'huile diesel, augmentation qui sera répercutée sur le client final via le prix à la pompe. Si le Conseil fédéral décide, en vertu de de l'art. 12e Limpmin, de relever le taux de l'impôt à partir du 1^{er} juillet 2020, le prix de l'essence et de l'huile diesel serait majoré d'environ 2,6 centimes par litre jusqu'à fin 2028. D'autre part, les importateurs de carburants devront continuer à percevoir la majoration²⁵ de 1 à 2 centimes par litre s'appliquant aux carburants afin de financer des projets de compensation en cours ou nouveaux, voire la relever si nécessaire.

Toutefois, en cas de prolongation jusqu'en 2021, les personnes morales soumises à l'obligation de compenser ne se verront imputer que les réductions d'émissions réalisées en 2021, l'objectif étant fixé, comme dans la loi en vigueur, pour une année donnée. Il s'agit là d'un renforcement des exigences par rapport à l'entrée en vigueur, à la date initialement prévue, de la révision totale qui, elle, autoriserait le report des attestations non utilisées au cours des années précédentes en prenant en compte toute une période.

4.3.2 Prescriptions concernant les émissions des véhicules

Sans les modifications proposées dans le présent projet, le passage de la méthode de mesure NCEC au WLTP entraînerait un durcissement des dispositions qui pénaliseraient les constructeurs et les importateurs. Si les importateurs ne réagissaient pas à ce renforcement, les sanctions à payer pourraient probablement atteindre plusieurs centaines de millions de francs.

²⁵ La majoration maximale s'appliquant aux carburants admise selon la loi sur le CO₂ en vigueur, qui s'élève à 5 centimes par litre, sera maintenue.

4.3.3 Taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles et engagement de réduction

La présente révision de la loi sur le CO₂ permettra au Conseil fédéral de relever le montant de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles de 96 à 120 francs par tonne de CO₂ au 1^{er} janvier 2021 dans le cas où la baisse des émissions issues des combustibles fossiles serait insuffisante. Le seuil devra être fixé au niveau de l'ordonnance. Avec la révision totale, cette augmentation ne pourrait intervenir au plus tôt que le 1^{er} janvier 2022.

Il est en outre important pour l'économie que l'exemption de la taxe liée à un engagement de réduction soit prolongée en gardant une trajectoire linéaire. Sans une révision de la loi sur le CO₂, la charge financière supplémentaire imputable à la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles oscillera entre 154 et 193 millions de francs²⁶ pour les entreprises ayant pris un engagement de réduction. Ces recettes supplémentaires seraient toutefois redistribuées à la population et aux milieux économiques.

S'agissant des activités de conseil des organismes privés tels que l'AEnEC et act, une lacune réglementaire n'aurait pas de conséquences majeures. Les conventions d'objectifs conclues par les entreprises continueront de s'appliquer, même sans révision de la loi sur le CO₂, car la plupart des entreprises doivent respecter des engagements en vertu des articles cantonaux relatifs aux gros consommateurs ou dans le cadre du remboursement du supplément perçu sur le réseau. Les émissions annuelles continueront également d'être surveillées et faire de l'objet d'un rapport de suivi.

Toutefois, dans le cas où l'engagement de réduction pour l'année 2021 n'était pas maintenu sur une base standardisée, les activités de conseil supplémentaires nécessaires pourraient entraîner un surcroît de travail pour ces organismes.

4.3.4 SEQE

La poursuite du SEQE offre aux entreprises concernées une sécurité de planification. Pour les entreprises couvertes par le SEQE, rien ne changera par rapport à un scénario dans lequel la révision totale entre en vigueur dans les temps car le SEQE devra, en tout état de cause, continuer à être développé après 2020 de manière à être compatible avec celui de l'UE afin que l'équivalence convenue dans l'accord avec l'UE soit garantie.

Cependant, sans une révision de la loi sur le CO₂, les exploitants d'installations participant au SEQE devraient aussi être assujettis à la taxe sur le CO₂. De plus, l'accord avec l'UE pourrait être suspendu, voire résilié, ce qui induirait des charges financières supplémentaires importantes pour ces entreprises, bien que les émissions

²⁶ En supposant que les émissions de CO₂ soient similaires à celles générées en 2017 par les entreprises ayant pris un engagement de réduction, soit 1,61 million de tonnes de CO₂ (sans les émissions géogènes), pour une taxe s'élevant à 96 ou à 120 francs par tonne de CO₂.

de CO₂ issues des combustibles – pour lesquelles la taxe sur le CO₂ serait due – ne représentent qu'environ un tiers des émissions totales (la taxe n'étant pas prélevée sur les émissions géogènes et les émissions de procédés). Au total, la taxe sur le CO₂ représenterait pour l'année 2021 une charge financière supplémentaire d'environ 161 à 200 millions de francs²⁷, montant qui serait également redistribué.

En l'absence de révision de la loi sur le CO₂, les exploitants d'aéronefs ne seraient, en revanche, soumis à aucune obligation.

4.4 Mise en œuvre

4.4.1 **Reconduction de l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales et prolongation de l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fossiles**

Le projet prévoit que les pertes fiscales résultant de l'encouragement de l'utilisation des biocarburants devront être compensées par une imposition plus élevée de l'essence et de l'huile diesel à partir du 1^{er} juillet 2020 et jusqu'à fin 2028.

Les pertes fiscales seront reportées pour moitié sur l'essence et pour moitié sur l'huile diesel. L'impôt sur ces deux carburants sera par conséquent augmenté d'un même montant. Les pertes fiscales liées à l'utilisation de gaz naturel, de gaz liquéfié et de biogaz en tant que carburants seront répercutées pour moitié sur l'essence et pour moitié sur l'huile diesel. Les taux de l'impôt pour l'essence et l'huile diesel devront donc être augmentés d'environ 2,6 centimes par litre.

Une alternative à la compensation des pertes fiscales par le biais d'une augmentation identique de l'imposition de l'essence et l'huile diesel consisterait à répercuter ces pertes proportionnellement selon le carburant de substitution considéré. Ainsi, les pertes découlant de l'allègement fiscal accordé pour le biodiesel (substitut de l'huile diesel) seraient compensées par une augmentation du taux de l'impôt pour l'huile diesel. Étant donné qu'environ les trois quarts des pertes de recettes fiscales proviennent des biocarburants diesel, l'huile diesel serait plus lourdement imposée que l'essence. Toutefois, cette option ne devrait pas être choisie car les émissions doivent être réduites plus fortement dans le secteur des transports. Peu importe dès lors qu'une réduction d'émissions ait été obtenue sur l'essence ou l'huile diesel.

La pratique d'exécution actuelle pour contrôler si les critères écologiques et sociaux sont respectés lors d'une demande d'allègement de l'impôt sur les huiles minérales sera reconduite pour 18 mois.

La législation sur le CO₂ en vigueur exige que les importateurs de carburants fournissent une prestation de compensation de 10 %, soit 1,5 million de tonnes de CO₂, en 2020. Si le volume des réductions d'émissions obtenues grâce à des projets de compensation et aux entreprises ayant pris un engagement de réduction continue

²⁷ En supposant que les émissions de CO₂ soient similaires à celles générées en 2016 par les exploitants d'installations stationnaires, soit 1,68 million de tonnes de CO₂ pour une taxe s'élevant à 96 ou à 120 francs par tonne de CO₂.

d'évoluer comme jusqu'à présent, on peut supposer qu'en 2021, la réduction se situera entre 0,7 et 1,1 million de tonnes de CO₂²⁸ (sans les biocarburants). Les importateurs de carburants soumis à l'obligation de compenser continueront aussi de lancer régulièrement de nouveaux projets de compensation afin de satisfaire à leur obligation en 2020 et en prévision d'un renforcement de l'obligation de compenser pour la période postérieure à 2020. Aussi, une augmentation du taux de compensation paraît réalisable.

En exploitant le potentiel technique des biocarburants (adjonction de 7 % de biodiesel et de 5 % de bioéthanol à des carburants fossiles), des réductions supplémentaires de 0,9 million de tonnes de CO₂ peuvent être obtenues. Si le potentiel technique des huiles végétales hydrotraitées, qui permet une adjonction au diesel pouvant aller jusqu'à 50 % tout en respectant les normes en vigueur, était exploité, la réduction pourrait atteindre 4 millions de tonnes de CO₂.

4.4.2 Prescriptions concernant les émissions des véhicules

Les valeurs cibles fixées dans la loi sur le CO₂ en vigueur (95 g de CO₂/km pour les voitures de tourisme, 147 g de CO₂/km pour les voitures de livraison et les tracteurs à sellette légers) sont basées sur des véhicules homologués selon la procédure NCEC. Toutefois, en 2021, on ne disposera plus des valeurs NCEC pour les nouveaux modèles de véhicules, mais uniquement des valeurs WLTP, qui sont plus élevées. Afin d'éviter un durcissement au détriment des constructeurs et des importateurs, le Conseil fédéral fixera, au niveau de l'ordonnance, des valeurs cibles équivalentes qui devront être respectées pour des valeurs mesurées selon la procédure WLTP. À l'instar de la réglementation de l'UE (règlement [UE] 2019/631), la conversion devra être effectuée dans le cadre d'une procédure technique de manière à obtenir des prestations de réduction comparables. Le rapport entre les valeurs mesurées selon les procédures WLTP et NCEC pour les véhicules mis en circulation pour la première fois devra notamment être pris en considération. Cette approche permet également de tenir compte du fait qu'il n'existe pas encore suffisamment de données de mesure WLTP pour déterminer des valeurs cibles WLTP concrètes.

4.4.3 Taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles et engagement de réduction

Les objectifs des entreprises ayant pris un engagement de réduction ne seront pas renégociés en cas de prorogation de la loi sur le CO₂, mais maintenus selon une trajectoire linéaire se fondant sur les objectifs convenus, ce qui limitera la charge d'exécution supplémentaire pour les entreprises et la Confédération.

L'objectif d'émission prolongé est calculé à partir du point de départ existant, sur la base de la trajectoire de réduction linéaire, qui est prolongée jusqu'au point final en

²⁸ Réduction de 600 000 à 900 000 tonnes de CO₂ découlant de projets (sans carburants) et de 100 000 à 200 000 tonnes de CO₂ découlant du dépassement de l'objectif par des entreprises ayant pris un engagement de réduction.

2021. L'ampleur de l'objectif fondé sur des mesures prolongé est déterminée sur la base de l'effet des mesures prévu dans la proposition d'objectif, qui est maintenu de manière à ce qu'en 2021, le 90 % de cet effet ait été mis en œuvre (au lieu du 80 % fixé pour l'année 2020).

Comme les exploitants d'installations auront remis leurs données de suivi pour l'année 2020 avant le délai pour le dépôt de la demande de prolongation de l'engagement de réduction, fixé au 31 mai 2021, ils seront en mesure d'estimer s'ils veulent prolonger d'un an leur engagement ou y mettre un terme en 2020. Le contrôle du respect de l'engagement, dans le cas où celui-ci serait prolongé, sera effectué une seule fois fin 2021. En cas de renoncement à une prolongation, ce contrôle sera déjà effectué fin 2020.

Les dispositions en vigueur relatives à l'adaptation de l'objectif d'émission et de l'objectif fondé sur des mesures pour les exploitants d'installations en cours de changement seront quant à elles reprises sans changements. La possibilité d'imputer des certificats de réduction des émissions pour satisfaire à l'engagement de réduction ainsi que le volume de certificats autorisés sont également maintenus.

4.4.4 SEQE pour les exploitants d'installations stationnaires

Des adaptations des dispositions d'exécution sont nécessaires afin de garantir la compatibilité des SEQE de la Suisse et de l'UE. Le Conseil fédéral a expliqué ces adaptations dans son message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020²⁹. Elles concernent notamment l'abaissement annuel du plafond d'émission (cap) et le calcul du volume d'attestations attribuées à titre gratuit aux exploitants d'installations stationnaires.

Comme c'est le cas dans l'UE, il ne sera en outre plus possible de remettre des certificats de réduction des émissions pour une partie des émissions générées. Toutefois, les exploitants d'installations pourront désormais également remettre des droits d'émission pour aéronefs en plus des droits d'émission pour installations.

5 Relation avec le droit européen

5.1 Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants

5.1.1 Accord de libre-échange Suisse-CEE de 1972

Les carburants concernés par les mesures tombent sous le coup de l'accord de libre-échange conclu par la Suisse et la Communauté économique européenne (CEE) le 22 juillet 1972 (ALE). Conformément à l'art. 18, al. 1, ALE, la Suisse doit s'abstenir de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou

²⁹ FF 2018 229, 17.071

indirectement une discrimination entre les produits d'une Partie contractante et les produits similaires originaires de l'autre Partie contractante. Avantager fiscalement les carburants indigènes pour promouvoir la production suisse serait dès lors en contradiction avec l'ALE. Les allègements fiscaux prévus et la majoration de l'impôt grevant l'essence s'appliquent indistinctement aux marchandises fabriquées en Suisse et à celles fabriquées à l'étranger. Dans la mesure où elles ne sont pas discriminatoires au sens de l'art. 18, al. 1, ALE, elles sont compatibles avec l'ALE.

Aux termes de l'art. 23, al. 1, ch. iii, ALE, toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord dans la mesure où elle est susceptible d'affecter les échanges entre la CEE et la Suisse.

Il convient de relever à cet égard que, si les conditions fixées à l'art. 23, al. 1, ch. iii, ALE sont remplies, un allègement fiscal pourrait constituer une aide publique incompatible avec le bon fonctionnement de l'ALE. En l'occurrence, ces conditions ne sont pas remplies puisque les entreprises suisses et étrangères seront traitées sur un pied d'égalité. Par conséquent, l'allègement fiscal ne constitue pas une aide publique incompatible au sens de l'ALE. De plus, en Suisse, les fabricants de ces carburants ne reçoivent dans le cadre de l'impôt sur les huiles minérales ni aides à l'investissement ni aides à l'exploitation.

L'UE ne prévoit aucune possibilité de limiter directement la mise sur le marché de certains biocarburants et biocombustibles (art. 35*d* LPE). L'art. 13, al. 1, ALE exclut toute nouvelle restriction quantitative à l'importation ou mesure d'effet équivalent dans les échanges commerciaux de produits industriels entre la Suisse et l'UE. La réglementation concernée ne prévoit aucune restriction à l'importation. Les règles relatives à la mise sur le marché peuvent cependant, selon leur conception, avoir des effets équivalents à ceux des restrictions à l'importation. De telles mesures d'effet équivalent pourraient néanmoins, en vertu de l'art. 20 ALE 1972, se justifier entre autres par des raisons relevant de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux. Avec le présent projet, la Suisse prévoit des règles de mise sur le marché uniquement si l'instrument des allègements fiscaux n'est plus appliqué. Elle devrait en outre pouvoir démontrer que la mesure est proportionnée, autrement dit qu'elle constitue un moyen adéquat et nécessaire tout en représentant une entrave minimale au commerce.

5.2 Modification de la loi sur le CO₂

La présente révision partielle de la loi sur le CO₂ est conforme au droit de l'UE. Elle doit en particulier assurer que la mise en œuvre optimale de l'accord entre la Suisse et l'UE sur le couplage de leurs SEQE puisse être garantie également au-delà de 2020.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

6.1.1 Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants

La modification de la Limpmin se base sur les art. 86 et 131, al. 1, let. e, et al. 2, de la Constitution (Cst.; RS 101), qui accordent à la Confédération la compétence de prélever un impôt à la consommation spécial sur les carburants.

La modification de la LPE se base sur l'art. 74, al. 1, Cst., selon lequel la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes.

L'homologation obligatoire que le Conseil fédéral peut au besoin introduire restreint la liberté économique au sens de l'art. 27 Cst. Cette restriction peut être admise aux conditions de l'art. 36 Cst. L'art. 35d LPE constitue la base légale requise à ce titre (art. 36, al. 1, Cst.). Il s'agit de protéger les intérêts écologiques et sociaux qui sous-tendent les critères d'homologation. Ainsi, l'intérêt public est suffisant pour justifier la restriction à la liberté économique (art. 36, al. 2, Cst.). De même, la condition de la proportionnalité (art. 36, al. 3, Cst.) est avérée: l'homologation obligatoire est un moyen adéquat pour éviter la mise sur le marché de carburants et de combustibles présentant un danger du point de vue écologique et social. Cette mesure ne peut être introduite que si l'instrument moins contraignant, à savoir la combinaison impôt/allègement fiscal au sens de la Limpmin, ne fonctionne plus. Enfin, à la lumière des intérêts fondamentaux en question, il y a bien une relation entre le but et les moyens de la restriction.

6.1.2 Modification de la loi sur le CO₂

Les bases constitutionnelles sur lesquelles se fonde la présente révision de la loi sur le CO₂ sont les art. 74 (protection de l'environnement) et 89 (politique énergétique) Cst. L'art. 74 Cst. oblige la Confédération à légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. L'art. 89, al. 3, Cst. la contraint notamment à légiférer sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. À cet égard, la Confédération doit favoriser le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables. La loi sur le CO₂ vise à atténuer les changements climatiques, qui constituent des atteintes nuisibles ou incommodes au sens de l'art. 74 Cst.

6.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

6.2.1 **Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants**

Compatibilité avec le GATT/OMC

Puisque les allègements fiscaux accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants visent à réduire aussi bien la pollution de l'air en Suisse que les émissions de gaz à effet de serre à l'échelon mondial, il s'agit d'une mesure unilatérale destinée à protéger (également) des biens extraterritoriaux. Les accords OMC pertinents, surtout l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (GATT 1994; RS 0.632.20), ne règlent pas expressément l'admissibilité de mesures extraterritoriales. Et la jurisprudence des organes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) chargés du règlement des différends n'a jusqu'à présent pas non plus clarifié cette question contestée.

Encourager la fabrication de carburants neutre en CO₂ afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre a pour but de protéger l'atmosphère terrestre, qui est reconnue en tant que bien commun digne de protection et tombe sous le coup de la disposition d'exception de l'art. XX, let. g, GATT 1994. La protection extraterritoriale de tels biens (*Global Commons*) est, du moins dans les ouvrages spécialisés, plutôt considérée comme admise. Néanmoins, il est aujourd'hui impossible de dire de manière irréfutable si un allègement fiscal en faveur du gaz naturel et du gaz liquide ou du biogaz au sens des nouveaux art. 12a et 12b Limpmin est problématique ou non au vu du droit de l'OMC.

La question de la conformité à l'OMC se pose en particulier au sujet de l'art. 12b, al. 1, Limpmin. Cette disposition pose des exigences écologiques et sociales par lesquelles, en fin de compte, il est procédé à un traitement différencié de produits qui, sinon, sont identiques. Cette inégalité de traitement s'appuie uniquement sur la méthode et le processus de production et relève par conséquent du domaine de ce qu'il est convenu d'appeler *process and production methods* (PPMs). Les accords OMC pertinents ne règlent pas l'admissibilité de PPMs. Selon une jurisprudence constante, les organes de l'OMC chargés du règlement des différends ont jusqu'à présent rejeté les PPMs comme critère déterminant pour un traitement fiscal différencié de produits qui, physiquement, sont par ailleurs identiques. Si le fait d'avantager fiscalement le gaz naturel, le gaz liquide, le biogaz et les biocarburants par rapport à l'essence semble être admis en vertu de l'art. XX, let. g, GATT 1994, une imposition différenciée sur la base d'exigences écologiques et sociales est problématique au vu du droit de l'OMC.

L'élément central pour un aménagement de l'impôt sur les huiles minérales aussi conforme que possible aux impératifs de l'OMC est qu'une imposition inégale des biocarburants n'est réputée légitime que si elle est absolument neutre en ce qui concerne la provenance et appliquée de façon non discriminatoire. Une imposition différenciée ne doit pas conduire à favoriser de facto – même indirectement – les

produits indigènes. L'unique fil rouge pour la mise en place concrète de la législation doit être l'objectif de réduire les nuisances environnementales.

Obligations unilatérales

Le Conseil fédéral est autorisé à accorder aux pays en développement des préférences généralisées sur les droits de douane du tarif des douanes. Il détermine à quel pays et pour quelles marchandises des préférences tarifaires sont accordées. Il fixe le taux des droits de douane ainsi que, s'il y a lieu, les conditions auxquelles les droits de douane sont abaissés (art. 1, al. 1, et 2, al. 1, de la loi sur les préférences tarifaires, RS 632.91).

6.2.2 Modification de la loi sur le CO₂

La loi sur le CO₂ concrétise au plan national les engagements que la Suisse a pris vis-à-vis de la communauté internationale en ratifiant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'Accord de Paris. La présente révision partielle prend par ailleurs en considération l'accord conclu entre la Suisse et l'UE sur le couplage de leurs SEQE.

6.3 Frein aux dépenses

Les modifications de loi proposées n'engendrent pas de dépenses supplémentaires qui seraient soumises à la règle sur le frein aux dépenses.

6.4 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les normes importantes qui fixent des règles de droit.

6.5 Délégation de compétences législatives

L'art. 164, al. 2, Cst. dispose qu'une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue. La norme de délégation doit définir l'objet, l'étendue et les lignes directrices de la réglementation déléguée. Ces délégations de compétences législatives, qui dépassent la compétence générale d'exécution, sont détaillées ci-après.

6.5.1 Modification de la Limpmin

Art. 12b, al. 3

Appliquer un critère de garantie de la sécurité alimentaire présente plusieurs difficultés, raison pour laquelle la loi ne peut introduire cette condition au stade actuel. Elle se limite donc à donner la possibilité au Conseil fédéral d'introduire cette condition ultérieurement.

Art. 12b, al. 4

En déléguant au Conseil fédéral la compétence de fixer l'ampleur de l'allègement fiscal, la loi aménage la flexibilité requise pour tenir compte de l'évolution du marché et pour éviter des subventions non voulues via l'allègement fiscal.

Art. 12c, al. 4

La loi donne au Conseil fédéral la compétence de simplifier la procédure du fardeau de la preuve pour autant que les conditions soient respectées.

Art. 12e, al. 2

L'encouragement fiscal de l'utilisation de carburants ménageant l'environnement doit rester neutre sur le plan des recettes dans le budget de la Confédération. La diminution des recettes sera par conséquent compensée par une augmentation de l'impôt grevant l'essence et l'huile diesel. Pour garantir ce principe, le Conseil fédéral modifie les taux d'imposition de l'essence et de l'huile diesel et les adapte périodiquement en fonction de l'évolution quantitative de ces carburants.

6.5.2 Modification de la loi sur le CO₂

Art. 3, al. 1^{bis}

Le Conseil fédéral peut fixer des objectifs intermédiaires pour certains secteurs. La loi délègue cette compétence au Conseil fédéral afin qu'il puisse tenir compte des évolutions sur le court terme et des progrès technologiques. Dans ce contexte, le Conseil fédéral s'orientera probablement vers une trajectoire de réduction linéaire entre 2010 et 2030.

Art. 10, al. 4

Le nouvel al. 4 précise que les valeurs cibles actuelles indiquées aux al. 1 et 2 de l'article se réfèrent aux véhicules approuvés selon la procédure NCEC. Pour éviter qu'il en résulte un renforcement au détriment des constructeurs et des importateurs, cet alinéa impose au Conseil fédéral de corriger ces valeurs cibles en fonction de l'impact de la nouvelle procédure WLTP sur les valeurs de CO₂ et de fixer au niveau de l'ordonnance des valeurs cibles équivalentes qui doivent être respectées pour des

valeurs mesurées selon la procédure WLTP. La compétence ainsi déléguée inclut également la fixation de la procédure de conversion des valeurs cibles. À l'instar des réglementations de l'UE (règlement [UE] 2019/631), la conversion devra être effectuée dans le cadre d'une procédure technique de sorte à rendre des prestations de réduction comparables. Il s'agit là en particulier de prendre en compte le rapport entre les valeurs WLTP et NCEC des véhicules admis pour la première fois. Cette approche permet aussi de tenir compte du fait qu'il n'existe pas encore suffisamment de données de mesure WLTP pour déterminer des valeurs cibles WLTP concrètes.

Art. 18, al. 1

La détermination du cap est une tâche technique qui doit tenir compte des règles européennes. La délégation au Conseil fédéral est donc pertinente. Dans ce cadre, celui-ci tient compte de l'objectif fixé à l'art. 3 ainsi que des réglementations internationales comparables.

Art. 48a, al. 2

Puisque les exigences internationales qui s'appliqueront aux attestations de réduction d'émissions prévues dans l'Accord de Paris doivent encore être négociées, il n'est pas certain que les certificats de réduction des émissions délivrés dans le cadre du Protocole de Kyoto y seront conformes. La loi confère donc au Conseil fédéral la compétence de limiter dans une ordonnance les critères de report de ces certificats.

6.5.3 Modification de la LPE

Art. 35d, al. 1 et 3

Étant donné que l'introduction immédiate d'une réglementation d'homologation serait disproportionnée dans les conditions de marché actuelles, la loi renonce à soumettre déjà aujourd'hui les biocarburants et les biocombustibles à une homologation obligatoire. Cependant, le Conseil fédéral peut instaurer une telle obligation si les conditions de marché évoluent de sorte que viennent à être commercialisés en grandes quantités des biocarburants et des biocombustibles qui ne respectent pas les critères écologiques et sociaux prévus par la loi. Cette réserve lui permet de réagir rapidement si le changement décrit se présente. Par ailleurs, la loi délègue au Conseil fédéral la compétence d'édicter les prescriptions requises pour mettre en œuvre l'obligation d'homologation.