

Suisse – Climat : révision de la loi sur le CO2

Résumé: La loi suisse sur le CO2, adoptée en 2000 et déjà remaniée en 2011, a fait l'objet d'une nouvelle révision en septembre 2020. Les ambitions de la Suisse en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont revues à la hausse : -50% d'ici à 2030. Pour tenir ces engagements, la loi prévoit de durcir les mesures existantes en i/ abaissant les normes d'émissions des bâtiments et des véhicules et ii/ augmentant les taxes sur le CO2 et sur les carburants, ainsi que le montant des amendes. La loi introduit une taxe sur les billets d'avion. Elle acte par ailleurs la création d'un fonds destiné à financer la transition écologique.

I. La Suisse n'a que partiellement rempli ses précédents engagements

1. La Suisse a renforcé ses engagements suite à la signature des Accords de Paris

a) Sa production électrique étant largement de source hydraulique, la Suisse se situe - du point de vue du montant d'émissions de CO2 par habitant - à un niveau modéré en comparaison internationale. La loi sur le CO2 de 2011 visait à réduire les émissions de gaz à effet de serre sur la période 2013-2020 de 20% par rapport au niveau prévalant en 1990 (cf. Annexe A). La loi sur le CO2 révisée de septembre 2020 renforce ces engagements, avec une cible de réduction des émissions de 50% d'ici 2030.

b) La politique climatique suisse est avant tout une politique fiscale : les impôts d'incitation et de protection de l'environnement représentent 3,1% de la charge fiscale. Le principal instrument est la taxe sur le CO2, portant sur la production, l'extraction et l'importation des combustibles (Annexe B).

c) Pour ce qui concerne les carburants, l'instrument privilégié est celui des compensations : tout distributeur doit, en contrepartie des émissions générées par la vente de carburants en Suisse, financer des projets de réduction d'émissions, en Suisse ou à l'étranger. La compensation n'est que partielle et son coût est répercuté sur le consommateur par une majoration du prix du litre de carburant. Le surcoût est estimé à 2 centimes par litre (à noter que la loi de 2011 fixait une limite de 5 centimes /l pour ce surcoût).

2. La réduction passée des émissions a surtout concerné celles liées aux combustibles

a) La réduction effective pour l'ensemble des émissions n'a atteint que 14% en 2018 par rapport à 1990. Les émissions générées par les carburants (1/3 des émissions, non soumis à la taxe CO2) ont augmenté de 3% sur la période. La principale source de réduction des émissions concerne les combustibles (-30%).

b) L'effet de la taxe sur le CO2, prélevée auprès des entreprises comme des ménages, aurait été significatif. Cette apparente efficacité de la taxe s'explique aussi par ses effets indirects : ses recettes ont financé des rénovations de bâtiments, avec une réduction des émissions de 34% dans ce domaine.

c) La loi de 2011 a instauré, pour les activités fortement émettrices de CO2, un instrument dédié: le système d'échange de quotas d'émissions (SEQE), fusionné le 1^{er} janvier 2020 à celui de l'Union Européenne (Annexe C). Participer à ce système exempte les entreprises éligibles de la taxe sur le CO2.

II. La révision de la loi CO2 de 2020 acte un alourdissement de la fiscalité environnementale

1. Le plafond de la taxe sur le CO2 est quasiment doublé

Depuis 2018, le montant perçu au titre de la taxe CO2 est de 96 CHF par tonne émise (cf. Tableau B1 en annexe), soit un niveau proche du plafond prévu par le législateur (120 CHF par tonne). Le montant total perçu en 2019 s'élevait à environ 1,4 Mds CHF en 2019 soit 0,8% des recettes fiscales. Une des principales mesures de la révision de 2020 est l'augmentation de ce plafond à 210 CHF par tonne. A noter que de

façon identique à la loi de 2011, la procédure de d'augmentation du montant de la taxe CO2 s'effectue annuellement sur la base de l'atteinte ou non d'objectifs intermédiaires.

2. Une taxe sur les billets d'avion et les vols privés est introduite

Seule nouvelle taxe par rapport au texte de 2011, celle sur les billets d'avion concerne tous les vols en partance de la Suisse - commerciaux comme privés, à l'exception des vols de transits, à des fins sanitaires ou souveraines. Pour les vols commerciaux, le montant se situe entre 30 et 120 CHF par billet d'avion.

3. Ces taxes alimenteront un fonds pour le climat

A l'initiative du Parlement, la révision acte la création d'un fonds pour le climat (cf. Annexe D). Ce fonds sera alimenté par une partie des recettes de la fiscalité environnementale, dont le tiers des recettes de la taxe CO2. Ces différentes sources de financement devraient représenter plus de 1,5 Md CHF par an. Ce fonds devra financer les énergies renouvelables (géothermie, gaz renouvelable,...), les recherches pour un carburant plus écoresponsable pour les avions et la réduction des émissions des bâtiments. Ce fléchage des recettes, déjà présent dans la loi de 2011, est susceptible de favoriser l'acceptabilité des contribuables soumis à la fiscalité environnementale.

4. Le niveau des compensations pour la distribution de carburant est relevé

La loi prévoit un relèvement significatif des limites minimales et maximales du niveau de compensation des émissions liées aux carburants, qui devra désormais se situer entre 15% (20% à partir de 2025) et 90% des émissions générées (contre 5% et 40% auparavant). Par ailleurs, la limite du surcoût induit sur le prix à la pompe est relevée à 10 centimes par litre (12 centimes à partir de 2025), contre 5 centimes auparavant.

III. La loi prévoit également un renforcement des normes environnementales

1. Les normes environnementales portant sur les bâtiments seront dorénavant plus strictes

Si les mesures à mettre en œuvre seront encore prises par les cantons, la loi fédérale exige qu'en 2026-2027, les émissions, tous bâtiments confondus, soient réduites de 50% par rapport au niveau de 1990.

2. Les normes d'émissions pour les véhicules sont durcies, mais restent évaluées sur la moyenne du parc

La valeur limite des émissions de CO2 moyennes annuelles par véhicule neuf, fixé par la loi de 2011 (cf Annexe E) à 130g de CO2/km, est abaissé à 95g de CO2/km pour la période 2021-2024. Cette valeur est calculée en moyenne sur les véhicules de chaque constructeur ou importateur. Les amendes en cas de non-conformité sont nettement relevées (montant entre 10 et 20 fois supérieur au précédent tarif).

IV. Les mécanismes incitatifs sont accrus

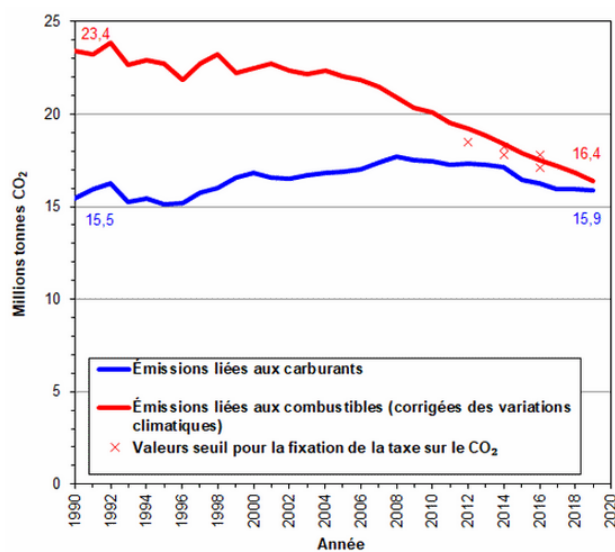
Certaines entreprises peuvent obtenir le remboursement de la taxe CO2, soit en participant au SEQE quand elles y sont autorisées par les autorités, soit en prenant des engagements de réduction de leurs émissions de CO2 (cf Annexe F). La révision de 2020 étend cette dernière option à toutes les entreprises potentiellement soumises à la taxe sur le CO2 (alors que la Confédération avait fixé auparavant une liste restreignant les secteurs éligibles).

Si l'option d'engagement de réduction vise à internaliser le coût des émissions (elle est assortie d'obligations d'investissements en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique), il convient de noter qu'en cas de non-respect *in fine* des engagements, une certaine souplesse s'applique pour les éventuelles sanctions¹.

¹ La sanction se limite à « une prestation de remplacement » s'élevant entre 30% et 100% du montant de la taxe sur le CO2 remboursé

Annexe A

Graphique A1 : Evolution des émissions liées aux carburants et aux combustibles



Evolution des émissions de CO₂ des combustibles et des carburants selon la loi sur le CO₂ (1990 à 2019). Les émissions de CO₂ des combustibles (rouge) sont corrigées par un facteur climatique. Les croix rouges indiquent les valeurs seuil au-delà desquelles le montant de la taxe sur le CO₂ des combustibles est augmenté automatiquement. Les émissions de CO₂ des carburants (bleu) doivent être compensées partiellement.

Source : Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Annexe B : Taxe sur le CO2 dans la loi de 2011

Activités soumises à la taxe

La taxe sur le CO2 porte sur la production, l'extraction et l'importation de combustibles.

Montant de la taxe

Le montant est modulé en fonction des écarts à l'objectif de réduction d'émissions fixé par la loi. Depuis 2018, il est de 96 CHF par tonne émise (cf tableau B1 en annexe), soit un niveau proche du plafond prévu par le législateur (120 CHF par tonne). Y sont assujettis les entreprises comme les ménages. Le montant perçu en 2019 s'élevait à environ 1,4 Md CHF en 2019 soit 0,8% des recettes fiscales.

Tableau B1 : Evolution du montant de la taxe sur le CO2 de 2011 à 2020

Loi du 23 décembre 2011	La taxe sur le CO2 est fixée à 36 francs par tonne. Ce montant peut être augmenté si les objectifs de réduction des émissions ne sont pas atteints, avec un maximum de 120 CHF par tonne de CO2 émise.
À partir du 1 ^{er} janvier 2014	La taxe sur le CO2 passe à 60 francs par tonne de CO2 si, après correction climatique, les émissions de CO2 générées par les combustibles en 2012 sont supérieures à 79% des émissions de 1990. Cette hypothèse s'étant réalisée, la taxe sur le CO2 a été portée à 60 francs par tonne de CO2.
À partir du 1 ^{er} janvier 2016	La taxe sur le CO2 passe à 72 francs par tonne de CO2 si, après correction climatique, les émissions de CO2 générées par les combustibles en 2014 sont supérieures à 76% des émissions de 1990. Elle passe à 84 francs par tonne de CO2 si, après correction climatique, les émissions de CO2 générées par les combustibles en 2014 sont supérieures à 78 % des émissions de 1990. La deuxième hypothèse s'étant réalisée, la taxe sur le CO2 a été portée à 84 francs par tonne de CO2
À partir du 1 ^{er} janvier 2018	La taxe sur le CO2 passe à 96 francs par tonne de CO2 si, après correction climatique, les émissions de CO2 générées par les combustibles en 2016 sont supérieures à 73% des émissions de 1990. Elle passe à 120 francs par tonne de CO2 si, après correction climatique, les émissions de CO2 générées par les combustibles en 2016 sont supérieures à 76%des émissions de 1990. La première hypothèse s'étant réalisée, la taxe sur le CO2a été portée à 96 francs par tonne de CO2.
Révision adoptée en 2020	Le plafond de la taxe est relevé à 210 francs par tonne.

Source : OFEV

Allocation des recettes de cette taxe

i) Un tiers est utilisé, depuis la loi de 2011, pour financer les rénovations de bâtiments, en particulier de l'isolation et du chauffage (dans la limite de 450 millions de francs) ; ces fonds sont alloués aux cantons, responsables de leur allocation. Cette utilisation explique l'efficacité de la taxe : elle a permis de réduire de 34% les émissions du secteur immobilier. La révision de 2020 prévoit d'allouer ce tiers au nouveau Fonds pour le Climat.

ii) Le reliquat (donc deux tiers de la recette augmenté de l'éventuel surplus non alloué à la rénovation des bâtiments) - soit environ 800 millions CHF annuels - sont redistribués aux ménages et aux entreprises via le canal des assurances sociales.

Exemption de la taxe

Il importe de souligner que la taxe sur le CO₂ peut être remboursée selon la loi de 2011 aux entreprises de certains secteurs choisissant de participer au SEQE ou s'engageant à réduire leurs émissions. Le volume de cette réduction est minoré par ordonnance selon les émissions des années précédentes et l'objectif global du pays mais déterminé précisément par l'entreprise elle-même, qui a donc intérêt à le limiter afin d'éviter de potentielles sanctions, aussi bien financières qu'en termes d'image de marque. La réalité d'utilisation de cette stratégie est confirmée par le fait que de nombreuses entreprises dépassent leurs objectifs, d'après l'OFEV. Les secteurs éligibles à ce dispositif, désignés par ordonnance, sont à ce jour principalement les industries agro-alimentaire, pharmaceutique, métallurgique, horlogère et touristique. En cas de non-respect de l'engagement, le texte de 2011 prévoit une amende de 125 CHF par tonne de CO₂ supplémentaire émise ; la révision de la loi prévoit quant à elle un paiement de 30 à 100% (selon le degré de non-respect de l'engagement) de la taxe sur le CO₂ sur l'ensemble des tonnes de CO₂ émises.

Sont également exemptées les centrales thermiques, les acteurs utilisant les combustibles à des fins non énergétiques ou en faible quantité et les émissions destinées aux besoins de la Confédération.

La réforme de la loi adoptée en 2020 prévoit d'élargir la possibilité de participer au SEQE à tout exploitant d'installations d'une puissance calorifique supérieure à un minimum, fixé par ordonnance, et la possibilité d'être remboursé après engagement à réduire ses émissions à tout exploitant d'installations à activités commerciales. La sanction en cas de non-respect de l'engagement est modifiée : une part du montant remboursé sera exigée par les pouvoirs publics. Cette part dépend du non-respect de l'engagement, quantifié par trois critères : non-respect sur trois années consécutives, sur plus de la moitié des années concernées par l'engagement, en 2030. Pour un critère rempli (respectivement deux ou trois), la part exigée sera de 30% (respectivement 50 ou 100%).

Annexe C : Le système d'échange des quotas d'émissions

Participants

Sont obligés de participer les entreprises visées à l'annexe 6 de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂, à savoir les producteurs de différents produits chimiques et matériaux de construction, les raffineries, les entreprises faisant de la combustion d'énergie fossile au-delà de 20MW et les exploitants d'aéronef.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur le CO₂ de 2011, pouvaient par ailleurs participer toutes les entreprises de certains secteurs qui en font la demande ; elles étaient alors exemptées de la taxe sur le CO₂. Les secteurs, désignés par ordonnance, regroupent principalement les industries agro-alimentaire, pharmaceutique, métallurgique, horlogère et touristique. La révision de 2020 élargit cette possibilité à tout exploitant d'installations d'une puissance calorifique supérieure à un minimum, fixé par ordonnance.

Répartition des quotas d'émission

La répartition se fait selon le processus suivant :

1. L'OFEV détermine la quantité totale d'émissions autorisées, sur la base des émissions des années précédentes et des objectifs de réduction.
2. L'OFEV attribue gratuitement aux participants une partie des quotas d'émission, en se basant sur leurs émissions passées, leur niveau d'activité et le risque de délocalisation de l'activité.
3. L'OFEV met en vente les quotas restants aux enchères.

Sanction en cas d'émissions hors quota

Les entreprises participant au SEQE devront payer 220 CHF par tonne de CO₂ émise hors quota selon la révision de la loi, alors que ce montant n'était que 125 CHF dans la loi de 2011.

Fusion avec le système de l'Union Européenne

Un accord conclu le 23 novembre 2017 a engendré la fusion des deux systèmes, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Cette fusion implique une reconnaissance par chaque système des quotas d'émission de l'autre système et une ouverture des ventes aux enchères aux participants de l'autre système.

Annexe D : Fonds climat

Les recettes de la taxe CO₂ précédemment allouées directement à la rénovation des bâtiments (c'est-à-dire un tiers du volume de la taxe CO₂, dans la limite annuelle de 450 millions CHF, cf. Annexe B) vont être réallouées dans un fonds pour le climat de la composition suivante :

- 49% des recettes de la taxe sur les billets d'avions et de celles sur les appareils privés ;
- les sanctions en cas de non-respect des mesures prévues par la loi ;
- les enchères sur les droits d'émissions du système d'échange de quotas d'émissions.

Ces différentes sources de financement devraient représenter plus de 1,5 Md CHF par an. Ce fonds devra financer les énergies renouvelables (géothermie, gaz renouvelable, planification énergétique), les recherches pour un carburant plus écoresponsable pour les avions et la réduction des émissions des bâtiments. Il servira aussi de cautions pour des prêts et de couverture pour les risques pris par les entreprises dans leurs démarches durables. A noter que l'article 53 alinéa 8 de la loi de 2020 prévoit que le fonds constitue des « réserves appropriées », fixées par ordonnance, et qu'en cas de dépassement des celles-ci, la différence est redistribuée à la population et aux milieux économiques.

Annexe E : Normes d'émissions relatives aux véhicules automobiles

L'une des mesures prises en 2011 concernant les carburants est la limitation du taux maximal d'émissions par véhicule, fixé par la loi de 2011 à 130g de CO₂ par kilomètre en moyenne sur l'ensemble du parc automobile suisse. Le taux est calculé en moyenne sur les véhicules de chaque importateur – la Suisse n'étant pas productrice. Cette mesure a échoué à faire diminuer le taux d'émission moyen : il est reparti à la hausse en 2017 et 2018, dépassant la valeur cible de 0.7g/km. Cela s'explique par le bas niveau des sanctions applicables en cas de dépassement de l'objectif, par comparaison avec les bénéfices liés aux ventes de véhicules à fort taux d'émissions. Cette mesure est donc principalement incitative et peut être comparée au bonus-malus en vigueur en France.

L'autre mesure s'inscrit dans la politique suisse des compensations : tout distributeur de carburant, doit en contrepartie des émissions générées par la vente de ces carburants en Suisse, financer des projets de réduction d'émissions (en particulier des puits carbone, tels que l'utilisation de bois dans la construction), en Suisse ou à l'étranger. La compensation est partielle : la part des émissions qui doit être compensée est ajustable et fixée par ordonnance en fonction des objectifs de réduction, dans les limites fixées par la loi de 2011, soit entre 5 et 40%. Elle se situe à 10% en 2020. Le Conseil Fédéral ne contrôle le respect de cette obligation de compensation que par l'évaluation des rapports remis par les distributeurs sur les projets financés. Le coût de cette compensation, estimé à 2 centimes par litre, est répercuté sur le consommateur par une majoration du prix du litre de carburant, dont le montant exact est fixé par le distributeur dans la limite de 5 centimes par litre établie par la loi de 2011. Il importe toutefois de noter que cette majoration a un impact haussier sur les tarifs nettement moins important que celui de la taxe sur les huiles minérales (74 centimes par litre).

Ces différentes mesures n'ont pas permis d'obtenir une diminution des émissions liées aux carburants, le nombre de kilomètres parcourus en moyenne par voiture s'inscrivant même en hausse et les consommateurs privilégiant l'achat de voitures de tourisme à fort taux d'émission.

Annexe F : Option pour les entreprises vis-à-vis de la taxe CO2

Plusieurs schémas existent pour contraindre ou inciter les entreprises à réduire leurs émissions :

- i/ Participation au Système d'Echange de Quotas d'Emission (SEQE), cf. annexe C. Cette participation est obligatoire pour les entreprises appartenant à un certains secteurs (et l'exploitation d'aéronefs) dans le cas où le montant d'émission est supérieur à une valeur définie par la Confédération. Cette participation peut être optionnelle pour les autres entreprises de ces secteurs. Ce schéma concerne 50 sites en Suisse. Les entreprises qui participent ne paient en revanche pas la taxe CO2 (plus précisément, le montant de la taxe est remboursé en fin d'année) ;
- ii/ Le paiement de la taxe CO2, telle que décrite précédemment ;
- iii/ La prise d'engagement de réduction d'émissions de CO2. L'idée est de donner une plus grande place aux mécanismes incitatifs (internalisation du coût des émissions). Ces engagements sont assortis d'obligations d'investissements en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique et de la transition écologique². L'entreprise peut se faire accompagner afin de définir sa stratégie et choisir ses mesures par des structures mandatées par l'OFEV (Agence de l'énergie pour l'économie, Agence Cleantech Suisse). Pour ces entreprises la taxe CO2 est également remboursée.³

Dans la loi révisée, la troisième option a fait l'objet d'une simplification, dont l'accès est désormais possible à toutes les entreprises potentiellement soumises à la taxe sur le CO2 (alors que la Confédération avait fixé auparavant une liste restreignant les secteurs éligibles). Il est important de noter qu'en cas de non-respect *in fine* des engagements, une certaine souplesse s'applique pour les éventuelles sanctions. La sanction se limite en effet à « une prestation de remplacement » s'élevant entre 30% et 100% du montant de la taxe sur le CO2 remboursé, sans intérêts (cf. annexe B). D'après l'OFEV, l'assouplissement des conditions d'accès au dispositif d'exemption de la taxe CO2, en prenant un engagement de réduction, pourrait conduire à un doublement voire un triplement du nombre d'entreprises recourant à ce dispositif.

Cette possibilité d'arbitrage accrue peut certes susciter des interrogations sur le résultat final et l'efficacité de ces amendements à la loi (si les pénalités sont appliquées à un faible taux, le signal peut être envoyé qu'un engagement non tenu est largement toléré) ; il ne faut cependant pas perdre de vue que cette méthode est aussi plus à même d'obtenir une réduction directe des émissions (plutôt que d'abonder le fond sans réduction effective) et que les engagements sont assortis de réels investissements de modernisation des équipements.

² L'OFEV valide la trajectoire de la réduction des émissions et les objectifs intermédiaires. Les entreprises publient un rapport annuel sur le suivi des objectifs et de la mise en œuvre des mesures qui permet à l'OFEV de contrôler le respect des engagements.

³ En 2018, 12% des émissions (pour seulement 50 installations) étaient incluses dans le SEQE, 33% étaient soumises à la taxe sur le CO2, et 3,4% provenaient d'entreprises, au nombre de 1237, ayant pris un engagement de réduction. A noter, ce qui est conforme à la volonté du législateur, que le niveau moyen d'émissions des entreprises soumises à la taxe sur le CO2 est de fait considérablement inférieur à celui des entreprises assujetties aux autres dispositifs.