



18.11.2019

Diverses questions sur la révision totale de la loi sur le CO₂

Rapport à l'intention de la CEATE-N

17.071 n Révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020

Question 1 :

Comment la loi en vigueur permet-elle d'encourager la réduction de CO₂ par la séparation, l'enregistrement et l'entreposage industriels à l'étranger ?

Question 2 :

Comment la loi en vigueur permet-elle de favoriser les horaires des trains et les trains de nuit pour des destinations européennes ?

Question 3 :

Comment la loi en vigueur permet-elle de promouvoir le développement et l'incorporation de kérosène synthétique ?

Question 4 :

L'administration est priée en outre de proposer une précision rédactionnelle visant à garantir que les deux types de risques climatiques, risques physiques et risques de transition, soient compris dans la version allemande de l'art. 47a, comme dans la version française, conformément aux normes internationalement reconnues (TCFD, CDP).

Question 5 :

L'administration est priée de proposer une autre formulation pour le « Chapitre 4b : Taxe sur les vols privés », qui soit applicable avec des ressources raisonnables, qui soit axée sur les émissions et qui ait un effet incitatif. Devront être en particulier concernés les vols qui ne sont soumis ni à la taxe sur les billets d'avion, ni à l'impôt sur les huiles minérales. Une taxe calculée en proportion du nombre de sièges autorisés et des émissions typiques par km pourrait être utilisée pour ces vols, par analogie avec la taxe sur les billets d'avion. Il y a lieu de tenir compte à cet égard des expériences faites au Royaume-Uni.

Question 6 :

L'administration est priée d'expliquer comment un nouvel alinéa (h) relatif à un fonds de rigueur pourrait idéalement être formulé à l'art. 39. Cet alinéa doit répondre aux préoccupations suivantes : Un fonds destiné aux cas de rigueur relevant du domaine social sera créé (fonds de rigueur) pour venir en aide aux ménages ayant des difficultés à financer les investissements importants pour la protection du climat, qui pourraient résulter en particulier des exigences prévues à l'art. 9.

À propos de la question 1 :

Les technologies de captage, de séquestration et de stockage du CO₂ devraient jouer à moyen et long terme un rôle important dans la réduction des émissions difficilement évitables, issues par exemple de la production de ciment ou de l'incinération des déchets. Dans son rapport en réponse au postulat Thorens-Goumaz 18.4211¹, le Conseil fédéral soulignera le rôle futur du captage, de la séquestration et du stockage du CO₂ en Suisse et à l'étranger, ainsi que la nécessité d'agir au niveau de la recherche, de la gouvernance internationale et des conditions cadres juridiques.

L'Office fédéral de l'énergie et l'Office fédéral de l'environnement financent déjà conjointement divers projets de recherche, projets pilotes et projets de démonstration (p. ex. le projet d'ERANET « Elegancy » mené à l'échelle européenne, des installations de la société Climeworks à Hinwil, ZH). Du point de vue de leurs applications, les technologies de CSC et CCU présentent différents stades de maturité, allant de la recherche de base à la démonstration en passant par l'essai pilote, certaines étant sur le point d'être diffusées sur le marché. Le Conseil fédéral estime judicieux de réaliser des projets pilotes là où leur réalisation est la plus prometteuse, ce qui peut être le cas à l'étranger (p. ex. CarbFix2 de Climeworks en Islande) ou en Suisse (voir les exemples ci-dessus).

Selon l'ordonnance sur le CO₂ en vigueur, aucune attestation n'est délivrée pour les réductions d'émissions obtenues dans le cadre de projets de séquestration biologique ou géologique du CO₂, ni en Suisse ni à l'étranger, car la permanence des puits de carbone n'est pas garantie². Les projets de séquestration biologique du CO₂ dans les produits issus du bois constituent une exception.

Au niveau international, le protocole de Londres³ empêche toute exportation de CO₂ en vue d'un entreposage géologique dans les fonds marins. Une proposition visant à supprimer cet obstacle a été soumise depuis longtemps, mais n'est pas encore entrée en vigueur, car trop peu de partis ont accepté cet amendement⁴.

À propos de la question 2 :

La loi sur le CO₂ en vigueur ne permet pas de favoriser les horaires de train et les trains de nuit. Les affectations partielles actuelles de la taxe sur le CO₂ se limitent au Programme Bâtiments et à l'octroi de cautionnements provenant du fonds de technologie.

Dans sa réponse à l'interpellation Grossen 19.3252⁵, le Conseil fédéral a indiqué qu'il avait renoncé à imposer l'exploitation de liaisons de nuit dans les objectifs stratégiques assignés aux CFF pour les années 2019 à 2022. Pour les grandes lignes du transport international de voyageurs, il attend toutefois des CFF qu'ils renforcent leur position sur le marché, notamment grâce à des coopérations, afin de garantir l'accès au réseau européen à grande vitesse et de bonnes liaisons avec les principaux centres économiques. La mise en œuvre de cet objectif fixé en décembre 2018 se situe dans le domaine de responsabilité des CFF.

Le Conseil fédéral a également recommandé l'adoption du postulat Ammann 19.3643⁶. L'objectif de ce postulat est d'examiner des mesures permettant de rendre les trains de nuit plus attrayants et d'élargir développer l'offre.

À propos de la question 3 :

Les réductions d'émissions de l'aviation internationale ne sont actuellement pas imputées à l'objectif légal, en accord avec la réglementation internationale. L'encouragement du kérosène synthétique dans le cadre d'un projet de compensation du CO₂ n'est donc intéressant que pour le trafic aérien national, en particulier en combinaison avec une exonération de la taxe sur les huiles minérales. Toutefois, aucun projet de ce type n'a été soumis à ce jour.

¹ « Quelle pourrait être l'importance des émissions négatives de CO₂ pour les futures politiques climatiques de la Suisse ? »

² Annexes 2 et 3 de l'ordonnance sur le CO₂ (RS 641.711).

³ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/PROTOCOLAmended2006.pdf>

⁴ La Suisse non plus n'a pas encore ratifié l'amendement. La responsabilité incombe à l'Office suisse de la navigation maritime.

⁵ « Les trains de nuit, une chance écologique et économique pour la Suisse ».

⁶ « Trains de nuit. Rendre ce moyen de transport plus attrayant et développer l'offre ».

Avec sa proposition de création d'un Fonds pour le climat au moyen de l'art. 40a, qui renvoie également au nouvel al. 2^{bis} de l'art. 3 relatif aux objectifs de réduction, le Conseil des États a ouvert la voie à l'encouragement de réductions d'émissions qui ne sont pas prises en compte dans les objectifs internationaux de la Suisse dans le cadre de l'Accord de Paris. Il s'agit notamment aussi de projets visant à encourager le kérosène synthétique. Selon le projet présenté par le Conseil des États, de tels projets peuvent être financés par le biais de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les vols privés.

À propos de la question 4 :

Proposition administrative de reformulation de l'art. 47a

Art. 47a Évaluation des risques financiers liés au climat

¹ L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) évalue périodiquement les risques financiers *liés au climat auxquels sont exposés les établissements financiers*.

² La Banque nationale suisse (BNS) mesure périodiquement les risques financiers macroprudentiels *liés au climat*.

³ La FINMA et la BNS rendent régulièrement compte des résultats au Conseil fédéral.

Justification

Le titre de l'art. 47a indique clairement que l'article concerne l'ensemble des « risques financiers liés au climat » pour les acteurs du marché financier. Les expressions « risques résultant du changement climatique » et « risques liés au changement climatique » figurant aux al. 1 et 2 du projet du Conseil des États n'englobent toutefois que les risques climatiques physiques, à savoir les risques financiers menaçant les investissements financiers, en raison de l'augmentation de la fréquence des intempéries ou des périodes de sécheresse dues au changement climatique.

Les risques dits « de transition », qui peuvent être au moins aussi pertinents pour les acteurs des marchés financiers, ne seraient alors pas pris en compte⁷. Ils sont principalement déterminés par des changements de politique, de technologie et d'environnement du marché, qui sont nécessaires pour permettre une transition vers un ordre économique avec des émissions de CO₂ plus faibles. Par conséquent, l'expression plus large du titre de l'article devrait également être reprise dans les al. 1 et 2.

En outre, une mention de la FINMA a été intégrée à l'al. 1 de la proposition administrative. Dans le contexte de surveillance des marchés financiers, la notion d'« établissements financiers » est généralement utilisée à la place de « microprudentiel ». Il convient de la reprendre ici par analogie. Ne sont toujours pas inclus les effets sur le changement climatique ou son atténuation, qui pourraient être influencés par les décisions d'investissement et de financement prises par les acteurs des marchés financiers.

⁷ Voir également les recommandations de la Task Force on Climate-related Disclosures TCFD mise en place par le Financial Stability Board <https://www.fsb-tcfd.org/>.

À propos de la question 5 :

Proposition administrative de reformulation du Chapitre 4b Taxe sur les vols privés

Art. 38g^{bis} Objet

¹ Compte tenu des objectifs de réduction des émissions prévus à l'art. 1, al. 1, la Confédération prélève une taxe d'incitation sur les vols en partance n'entrant pas dans le champ d'application de la taxe sur les billets d'avion et réalisés avec des avions [ou des hélicoptères], *dont la masse maximale au décollage est d'au moins 5700 kg*, qui sont propulsés par des agents énergétiques fossiles et dont les modalités de départ sont soumises au droit suisse (taxe sur les vols privés).

² Elle ne prélève pas la taxe sur les vols privés sur les vols suivants :

- a. vols exclus du champ d'application de la taxe sur les billets d'avion en vertu de l'art. 38h, al. 2 et 3 ;
- b. vols de formation ;
- c. vols de fret ;
- d. vols intérieurs ;
- e. vols ne transportant ni passagers, ni fret.

³ Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres exceptions à la taxe sur les vols privés.

Art. 38g^{ter} Personnes assujetties à la taxe

¹ Sont assujettis à la taxe les exploitants d'aéronefs dont les avions [ou hélicoptères] sont utilisés pour réaliser les vols visés à l'art. 38g^{bis}, al. 1.

² Si l'exploitant de l'aéronef ne remplit pas ses devoirs ou s'il ne peut pas être identifié moyennant un effort raisonnable, est également assujetti le propriétaire de l'aéronef. Dans ce cas, l'exploitant de l'aéronef et le propriétaire de l'aéronef répondent solidairement.

³ Lorsque l'exploitant d'aéronefs n'a pas de domicile de notification en Suisse, *sont assujettis à la taxe les exploitants des aérodromes desquels les avions [ou hélicoptères] de cet exploitant d'aéronefs décollent*. Les exploitants des aérodromes répercutent la taxe sur les exploitants d'aéronefs.

^{3bis} *Le Conseil fédéral peut exonérer les exploitants d'aérodromes de l'obligation de payer la taxe ou prévoir des allègements si l'obligation de payer la taxe nécessite un effort disproportionné.*

⁴ En ce qui concerne la succession fiscale et la responsabilité solidaire, sont applicables en outre les art. 10 et 11 Limpmi.

Art. 38g^{quater} Montant de la taxe, naissance et exigibilité

¹ La taxe sur les vols privés s'élève par vol *en partance au minimum à xxx francs et au maximum à yyy francs*.

^{1bis} *Le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe sur les vols privés dans les limites définies à l'al. 1 et en fonction de la distance parcourue et du nombre de passagers transportés, de sorte que la perception de la taxe ait un effet incitatif permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions prévus à l'art. 1, al. 1.*

² La créance relative à la taxe sur les vols privés prend naissance et devient exigible au moment du départ.

Art. 46 Obligation de renseigner

² Sont notamment tenus de fournir des renseignements :

- ...
- c. les personnes assujetties à la taxe en vertu des art. 32, 38b et 38g^{ter} ;
- ...

Justification

Art. 38g^{bis} :

La discussion au Conseil des États lors de la session d'automne 2019 a montré que la taxe sur les vols privés est principalement destinée à grever les Business Jets (vols d'affaires). La limitation proposée de la taxe sur les vols privés aux aéronefs dont la masse maximale au décollage est d'au moins 5700 kg permet d'atteindre cet objectif. La taxe ne s'appliquerait donc plus aux vols des petits aéronefs de l'aviation générale utilisés principalement à des fins de formation, aux vols de sauvetage et d'approvisionnement et aux vols sportifs. Cette masse au décollage de 5700 kg correspond à une limite

déjà appliquée dans d'autres mesures basées sur le marché visant à réduire l'impact du trafic aérien sur le climat, telles que le système d'échange de quotas d'émission de l'UE et CORSIA.

La proposition administrative exonère également les vols intérieurs, les vols de formation, les vols à vide et les vols de fret, en plus des vols déjà exonérés de la taxe sur les billets d'avion.

Les modifications entre crochets sont nécessaires si les vols d'hélicoptères doivent aussi être assujettis à la taxe sur les vols privés. Dans ce cas, toutefois, la limitation aux aéronefs dont la masse au décollage est d'au moins 5700 kg ne serait plus réaliste.

Art. 38^{gter} :

Les modifications apportées à l'al. 2 sont d'ordre rédactionnel et non matériel. Toutefois, l'ajout à l'art. 3^{bis} vise à simplifier l'exécution. Les exploitants d'aérodromes qui, selon la proposition du Conseil des États, sont assujettis lorsque l'exploitant d'aéronefs n'a pas de domicile de notification en Suisse, peuvent être exonérés de l'obligation fiscale s'ils justifient que l'obligation de payer nécessite un effort disproportionné. Tel serait le cas, par exemple, si un exploitant d'aérodrome peut justifier qu'il n'a pu répercuter la taxe sur les vols privés à un exploitant d'aéronefs n'ayant pas de domicile de notification en Suisse (ce dernier ayant p. ex. omis de payer) et si l'encaissement devait nécessiter un effort disproportionné.

Les modifications entre crochets sont nécessaires si les vols d'hélicoptères doivent aussi être assujettis à la taxe sur les vols privés.

Art. 38^{gquater} :

Les modifications de l'al. 1 et le nouvel al. 1^{bis} donnent au Conseil fédéral le pouvoir de définir le montant de la taxe sur les vols privés par voie d'ordonnance, en fonction du niveau des émissions du vol. La prestation de transport fournie et la distance doivent être les paramètres décisifs. Ainsi, la taxe peut être affectée de manière à avoir l'effet incitatif requis dans la proposition. Mais simultanément, cela rend l'exécution nettement plus complexe.

Art. 46 :

Le complément à l'al. 2, let. c, précise que les personnes assujetties à la taxe sont également soumises à l'obligation de fournir des renseignements dans le cadre de la taxe sur les vols privés, comme c'est le cas pour la taxe sur le CO₂ et la taxe sur les billets d'avion.

À propos de la question 6 :

Situation initiale :

Pour répondre à cette question, il est essentiel de considérer les dispositions des art. 9 et 39 dans leur globalité. Ces deux articles sont directement liés sur le fond.

L'art. 9, al. 1, let. a, contient une disposition prévoyant que, à partir de 2023, les bâtiments existants dont l'installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude est remplacée ne doivent pas générer plus de vingt kilogrammes d'émissions de CO₂ issues des combustibles fossiles par mètre carré de surface de référence énergétique au cours d'une année. Mais en même temps, l'art. 9, al. 3, stipule que le Conseil fédéral peut prévoir des exigences moindres que celles qui sont fixées à l'al. 1 lorsque cela se justifie pour des raisons techniques ou économiques, ou pour protéger des intérêts publics prépondérants. Par ailleurs, à partir de 2023, les valeurs limites sont encore fixées à un niveau si élevé qu'elles peuvent être atteintes relativement facilement et à moindre coût par rapport à un remplacement 1:1.

Le Conseil fédéral a donc le pouvoir d'introduire des exigences réduites, notamment dans des cas de rigueur relevant du domaine social (pour des raisons économiques). Ces exigences sont réglementées dans l'ordonnance. Lors de l'application d'une disposition similaire⁸, le canton de Bâle-Ville prévoit que le propriétaire immobilier peut être tenu d'acheter la même quantité d'énergie renouvelable. Il n'en résulte aucun coût d'investissement, mais « seulement » des coûts de consommation d'énergie.

L'art. 39 du projet de loi sur le CO₂ contient plusieurs dispositions relatives aux subventions qui atténuent les coûts d'investissement pour les propriétaires de bâtiments :

- Art. 39, al. 1 : Dans le cadre du Programme Bâtiments, les cantons peuvent octroyer des subventions permettant de remplacer les installations de chauffage à énergies fossiles par des installations à énergies renouvelables et de contribuer aux mesures d'assainissement de l'enveloppe du bâtiment. Un montant maximal de 450 millions de francs par an est disponible à cet effet.
- Art. 39, al. 2, let. c : Le Fonds pour le climat sera utilisé à l'avenir pour pouvoir verser également des subventions destinées au remplacement des chauffages à énergies fossiles.
- Art. 39, al. 2, let. e : Le Fonds pour le climat doit aussi fournir des contributions pour la couverture des risques à long terme liés aux investissements dans des mesures de modernisation des bâtiments respectueuses du climat.

Les coûts d'investissement sont par ailleurs déductibles des impôts.

Si l'on intègre dans le calcul de rentabilité les subventions, les déductions fiscales, la taxe éventuellement plus élevée sur le CO₂ et les frais d'exploitation, le remplacement d'une installation de production de chaleur à énergies fossiles par une installation à énergies renouvelables est rentable sur toute la durée de vie. En même temps, il convient de noter que les législations cantonales prévoient également des mesures de remplacement des installations de production de chaleur à énergies fossiles (déjà adoptées et partiellement en vigueur dans les cantons BS, FR, JU, LU, OW, p. ex.).

Évaluation :

- Les dispositions adoptées par le Conseil des États sont suffisantes. L'art. 9, al. 3, prévoit des exigences réduites et l'art. 39 contient un certain nombre de mesures d'encouragement.
- La mise en place d'une mesure d'encouragement pour les cas de rigueur relevant du domaine social est contraire à l'art. 9, al. 3, qui permet notamment au Conseil fédéral de prévenir l'apparition de tels cas de rigueur.
- Si l'on veut que les propriétaires bénéficient d'un soutien plus important, il convient d'augmenter les subventions existantes plutôt que d'introduire des dispositifs de subventions supplémentaires.
- Avec la mise en place d'une mesure spécifique d'encouragement pour les cas de rigueur relevant du domaine social, la démarcation entre les programmes de subvention cantonaux et communaux est compliquée, avec le risque d'une double subvention et l'amalgame entre la perspective relative à l'objet et à l'individu.

⁸ Annexe 7 au § 19, al. 3, Energieverordnung BS (ordonnance sur l'énergie de Bâle-Ville)

- La mise en œuvre d'une telle disposition serait très complexe, risque de donner lieu à des abus et nécessite la consultation des dossiers personnels du propriétaire de l'immeuble.
- Les cantons ne voient pas non plus de clause de rigueur correspondante dans le cadre des modèles de prescriptions énergétiques des cantons MoPEC 2014, partie F (chaleur renouvelable lors du remplacement d'une installation de production de chaleur).
- Les cas de rigueur pour des raisons financières sont rares, car le remplacement d'une installation de production de chaleur à énergies fossiles par une installation de même type est également coûteux. Il est plus probable qu'ils surviennent pour des raisons techniques ou qu'on ne puisse exiger que le propriétaire procède au remplacement, par exemple pour des raisons de santé. Dans tous ces cas, il est plus efficace de réduire les exigences, ce que prévoit déjà l'art. 9, al. 3.

Résumé :

L'introduction d'un nouvel alinéa (h) relatif à un fonds pour les cas de rigueur relevant du domaine social n'est pas efficace, car les exigences applicables dans ces cas seront allégées conformément à l'art. 9 al. 3.