



09.02.2018

Confier un mandat à l'administration : dresser un état des lieux des instruments permettant d'instaurer une mobilité plus respectueuse du climat

Rapport à l'intention de la CEATE-N

1 Situation initiale et objectif

Une proposition déposée lors de la séance de la CEATE-N du 22 janvier 2018 exige un état des lieux des instruments économiques permettant de réduire les émissions de CO₂ des transports et des mesures d'encouragement possibles de l'électromobilité allant plus loin que ce qui est proposé dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂. Les mesures existantes et les mesures relatives aux transports ferroviaires et aériens ne font pas partie du présent rapport.

2 Mesures applicables aux carburants

2.1 Taxe d'incitation prélevée sur les carburants

Une taxe d'incitation prélevée sur le CO₂ généré lors de la combustion de carburants a pour but d'entraîner une hausse des prix de ces derniers. Cette hausse doit être fixée dans la loi (prix de la tonne de CO₂) en fonction de l'effet souhaité. Le montant de la taxe est déterminé pour les différents types de carburant utilisés sur la base des quantités de CO₂ rejetées. Le diesel et l'essence seraient grevés davantage que le gaz naturel.

Option « taxe d'incitation » : la Constitution (art. 74) autorise l'introduction d'une taxe d'incitation prélevée sur les carburants à condition que la plus grande part des recettes soit redistribuée à la population et aux entreprises. Actuellement, la base légale nécessaire fait toutefois défaut.

Option « taxe d'encouragement » : si la plus grande part des recettes est utilisée pour financer des mesures d'encouragement, une nouvelle base constitutionnelle doit être créée.

Effet de redistribution

- Les revenus bas sont moins touchés que les revenus élevés. Cet effet progressif est surtout dû au fait que la redistribution se fait par habitant.
- Les familles nombreuses sont moins touchées que la moyenne car le montant redistribué est supérieur au montant prélevé sous forme de taxe sur les carburants.
- Les personnes qui ne possèdent pas de véhicule sont favorisées par la taxe sur les carburants car elles ne la paient pas, mais profitent de la redistribution.
- Les régions de montagne, bien que moins « motorisées » que la moyenne, seront quant à elles touchées davantage en raison des prestations kilométriques nettement plus élevées, le montant redistribué étant dans ce cas moins élevé que le montant perçu.
- Les secteurs des transports et de l'agriculture seront également plus touchés que la moyenne.

Mécanisme d'amortissement

- Le diesel pourrait être exclu de la taxe sur les carburants pour éviter que les secteurs des transports et de l'agriculture ne soient davantage touchés que la moyenne.

Avantages

- La taxe sur les carburants est économiquement plus efficace que d'autres instruments.
- La taxe sur les carburants n'entraîne qu'une faible diminution du niveau de vie.

Inconvénients

- Le montant de la taxe doit être plutôt élevé pour obtenir l'effet escompté car les coûts liés à l'utilisation des carburants sont actuellement bas par rapport au prix d'acquisition du véhicule.
- En fonction du montant de la taxe et des différences de taux de change, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales pourraient baisser (tourisme à la pompe).

Études

- Ecoplan (2015) : Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystems für 2030. Office fédéral de l'énergie, Office fédéral de l'environnement et Administration fédérale des finances.
- Böhringer et al. (2017) : Promotion- or Steering-based Energy Policy: Assessing Efficiency and Distributional Impacts.
- MK Consulting (2015) sur mandat de l'Union pétrolière : Tanktourismus und Eurokurs.
- Infrac (2011) : CO₂-Abgabe auf Treibstoffen.
- Ecoplan (2013) : Ökologische Steuerreform – Rückverteilung und Ausnahmeregelung. Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz.

2.2 Tarification de la mobilité (péages routiers)

Le mécanisme actuel de financement des infrastructures, basé essentiellement sur une augmentation du prix des carburants fossiles (impôt et surtaxe sur les huiles minérales), doit être remplacé par un système de tarification de la mobilité (péages routiers). En effet, les recettes issues de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales stagnent en raison de l'augmentation de l'efficacité énergétique et des systèmes de propulsion alternative, et ce malgré une hausse du trafic.

La tarification de la mobilité vise à éviter les pics de trafic, à mieux équilibrer l'utilisation des infrastructures et à financer ces dernières. Elle s'applique à plusieurs types de transports car elle concerne à la fois la route et le rail, les péages routiers étant quant à eux limités aux transports routiers. Pour le Conseil fédéral, la tarification de la mobilité consiste à prélever une taxe en fonction de l'utilisation des infrastructures et des prestations fournies dans le domaine des transports individuels et publics, dans le but d'influencer la demande en matière de mobilité.

Si une différenciation selon des critères écologiques est possible (p. ex. en fonction des rejets de CO₂ d'un véhicule donné), ce n'est pas ce que le Conseil fédéral souhaite en premier lieu.

Avantages

- Une utilisation plus équilibrée permet de diminuer la pression exercée sur les infrastructures de transports et, partant, la nécessité de les développer. Selon les modalités de tarification ou de péage, les effets positifs pourront être renforcés.

Inconvénients

- La tarification de la mobilité doit se faire sur le long terme. Il faut compter une quinzaine d'années pour l'introduire dans l'ensemble de la Suisse.
- Pour que la tarification puisse être introduite dans toute la Suisse, la Constitution doit être adaptée.

Études

- Conseil fédéral (2015) : Rapport sur la tarification de la mobilité – Stratégies de résolution de problèmes de circulation sur la route et le rail en Suisse.
- Office fédéral de l'environnement (2015) : Prüfbericht Mobility Pricing und Treibstoffabgabe. Rapport interne.

2.3 Intégration des importateurs de carburants fossiles au système d'échange de quotas d'émission

Les importateurs de carburants fossiles sont tenus de participer au système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) ; ils sont ainsi soumis à un système de régulation des quantités. Les discussions

concernant l'intégration des transports routiers dans le SEQE de l'Union européenne (UE) n'ont débuté que très récemment. Par conséquent, les débats sur la réforme législative du SEQE de l'UE pour la période postérieure à 2020 n'ont pour l'heure pas porté sur l'intégration des transports.

Avantages

- Le SEQE est un instrument de régulation des quantités.
- Le SEQE permet d'optimiser les coûts liés à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Inconvénients

- En intégrant les carburants, la compatibilité du SEQE suisse avec celui de l'UE n'est plus garantie, ce qui peut poser un problème dans le contexte de l'accord sur le couplage des SEQE.
- Avec la compensation obligatoire pour les importateurs de carburants fossiles, la Suisse possède déjà un instrument de régulation des quantités.

2.4 Obligation de compenser pour le secteur des transports

Pour remplir leur obligation, les importateurs de carburants soumis à l'obligation de compenser sont tenus de mettre en œuvre d'autres mesures dans le secteur des transports que la réduction des émissions obtenue en recourant aux carburants renouvelables.

Avantages

- L'obligation de compenser pour le secteur des transports ne concurrence pas les instruments déployant leurs effets dans le secteur des combustibles (p. ex. Programme Bâtiments).
- Le potentiel de réduction du secteur des transports doit être pris en considération (p. ex. utilisation du potentiel de réduction offert par les carburants renouvelables).

Inconvénients

- L'obligation de compenser dans le secteur des carburants pourrait concurrencer des instruments existants (prescriptions concernant les émissions de CO₂ des véhicules).

2.5 Obligation de mélange pour les carburants renouvelables (modèle de quotas)

Les importateurs de carburants sont tenus de mélanger les carburants fossiles avec une part de carburants renouvelables (quotas). Du point de vue technique, les fabricants de moteurs garantissent l'utilisation d'essence contenant 5 % de bioéthanol et de diesel contenant 7 % de biodiesel.

Avantages

- La réduction obtenue se calcule aisément.

Inconvénients

- Une telle norme technique offre moins de flexibilité aux acteurs du secteur des carburants.
- L'obligation de mélange dépend de la disponibilité des carburants renouvelables respectant les exigences écologiques.

3 Mesures applicables aux véhicules

3.1 Droits de douane ou taxe douanière liés à la consommation

Les droits de douane liés à la consommation sont une taxe unique prélevée sur les véhicules avant leur première immatriculation. Elle renchérit les nouveaux véhicules en fonction de leur consommation énergétique et/ou de leurs rejets de CO₂.

Avantages

- Lors de l'achat d'un véhicule, l'effet psychologique d'un renchérissement (malus) est plus important que celui d'une subvention équivalente, car les consommateurs cherchent souvent à éviter les coûts supplémentaires.

Inconvénients

- Un renchérissement peut pénaliser notamment les personnes qui vivent dans des régions de montagne et les familles dépendantes d'un certain type de véhicule. Cet effet indésirable peut être diminué par un système de tarification ou d'exceptions.
- Une hausse du prix d'acquisition va généralement de pair avec une durée d'utilisation plus longue, ce qui augmente la part des véhicules plus anciens dans le parc automobile.
- Il se peut que l'introduction de droits de douane unilatéraux soit discutable du point de vue du droit commercial, comme le montrent les estimations relatives aux Mécanismes d'ajustement des droits de douane (*Border Tax Adjustments Mechanisms*), qui ont été examinées dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050.
- Les pertes de richesse liées à l'introduction d'un droit de douane pourraient se révéler importantes si la Suisse procède de façon unilatérale. Une approche coordonnée au plan international serait plus efficace.
- Pour l'heure, il n'existe pas d'approche commune pour toute l'Europe. Seuls quelques pays isolés, comme le Danemark et la Norvège, ont introduit des taxes d'importation ou d'immatriculation très élevées.
- Un droit de douane devrait être prélevé par les importateurs de véhicules. Il existe déjà une réglementation dans le domaine du climat pour ces importateurs, à savoir les prescriptions applicables aux émissions de CO₂.

Études

- Ecoplan, WTI Uni Bern, Rechtswissenschaftliches Institut Uni Zürich, sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie, SECO (2013). Border Tax Adjustments.

3.2 Impôt sur les véhicules : système de bonus et de bonus-malus

Les acheteurs de voitures de tourisme neuves particulièrement efficaces du point de vue énergétique et générant peu d'émissions de CO₂ sont récompensés par un bonus unique. La demande en véhicules donnant droit à un tel bonus devrait ainsi augmenter. Ce bonus est financé par une augmentation générale de l'impôt sur les véhicules. Une option examinée dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050 consiste à récompenser par un bonus de 4000 francs les acheteurs de véhicules dont les émissions ne dépassent pas 95 g/km. Ce système de bonus est financé en augmentant l'impôt sur les véhicules de 4 % à 8 %.

Avantages

- Cet instrument peut être aménagé de manière à garantir la neutralité budgétaire. Le bonus peut être financé en totalité grâce à l'augmentation de l'impôt sur les véhicules (ou en pénalisant d'un malus les véhicules inefficaces).
- Ce système de bonus permet de baisser le prix des véhicules efficaces du point de vue énergétique et générant peu d'émissions de CO₂. Pour les ménages ayant un revenu peu élevé, il se peut même qu'il rende possible l'acquisition d'un véhicule neuf.

Inconvénients

- L'effet psychologique d'un bonus est moins important que celui d'un malus équivalent, car les consommateurs cherchent souvent à éviter les coûts supplémentaires.
- Certains milieux professionnels et groupes de population (p. ex. agriculteurs et sylviculteurs) sont généralement dépendants de véhicules à plus forte consommation pour lesquels un bonus n'entrerait pas en ligne de compte.
- Les prescriptions contraignantes en matière d'émissions de CO₂ des véhicules neufs appartiennent au même domaine de réglementation et de nombreux cantons appliquent déjà une différenciation de l'impôt sur les véhicules à moteur.

Études

- OFEN, SECO (2010) : Regulierungsfolgenabschätzung zu den Aktionsplänen Energieeffizienz und erneuerbare Energien.
- Documents de l'initiative 05.309, déposée par le canton de Berne.

3.3 Introduction d'un impôt cantonal sur les véhicules à moteur en fonction de la consommation

L'impôt cantonal prélevé annuellement sur les véhicules à moteur est fixé en fonction de la consommation. Plus un véhicule émet de CO₂, plus l'impôt est élevé. Dans l'optique de créer des synergies, il serait judicieux d'aligner cet impôt sur le système de bonus-malus de la Confédération (mesure 3.2) et de l'harmoniser au plan cantonal.

Avantages

- L'ajout d'un aspect environnemental dans les systèmes cantonaux d'imposition permet de créer une incitation financière annuelle liée à l'achat de véhicules.
- Cette mesure ne déploie pas ses effets uniquement sur la flotte de véhicules neufs, mais sur l'ensemble des véhicules mis en circulation. Elle concerne ainsi tous les conducteurs dont les véhicules sont immatriculés en Suisse.
- Avec une neutralité budgétaire, le bien « voiture » ne renchérit pas. Certains propriétaires de voitures devront certes payer un impôt plus élevé et s'attendre à une diminution de leur pouvoir d'achat, mais le contraire s'applique aussi.
- Étant donné qu'un impôt sur les véhicules à moteur est déjà prélevé dans tous les cantons, une différenciation selon des critères environnementaux ne devrait pas impliquer beaucoup de travail administratif supplémentaire.

Inconvénients

- Les montants prélevés dans le cadre des impôts cantonaux sur les véhicules à moteur sont limités (environ 400 à 1000 francs par année), ce qui réduit aussi la marge de manœuvre pour un éventuel rabais
- Le détenteur d'un véhicule est moins sensible aux dépenses courantes que, par exemple, au versement d'un bonus ou d'un malus au moment de l'achat. Cette mesure pourrait donc être moins efficace qu'un droit de douane par exemple.
- Les personnes qui possèdent déjà une voiture avant l'introduction d'un tel impôt lié à la consommation ne peuvent pas réagir immédiatement à cette mesure ; elles devront attendre le prochain achat.
- La souveraineté des cantons et les intérêts de ces derniers compliquent la mise en œuvre politique de cette mesure. Pour attribuer un rôle particulier à la Confédération dans le cadre de l'harmonisation des impôts sur les véhicules à moteur, il est nécessaire de modifier la Constitution.

Études

- OFEN, SECO (2010) : Regulierungsfolgenabschätzung zu den Aktionsplänen Energieeffizienz und erneuerbare Energien.
- Dr Markus Bareit (2016) : Essays in Applied Microeconomics – An Analysis of Policy Measures in the Swiss Road Transport Sector (Dissertation).
- Documents de l'initiative 05.309, déposée par le canton de Berne.

3.4 Encouragement de l'électromobilité

Plusieurs mesures ont été examinées dans le cadre des débats politiques qui ont eu lieu en préparation du rapport rédigé en réponse à la motion 12.3652 « Élaboration d'un plan directeur pour un développement intelligent de l'électromobilité », comme les primes à l'achat d'un véhicule électrique. De plus, les offices fédéraux de l'environnement (OFEV), des routes (OFROU) et de l'énergie (OFEN) étudient la possibilité d'encourager les véhicules de fonction électriques en Suisse de la même manière qu'en Allemagne. Un amortissement spécial doit créer une incitation en faveur de l'acquisition de véhicules électriques.

Avantages

- L'encouragement des véhicules électriques permet d'équilibrer la différence de prix au moment de l'acquisition.

Inconvénients

- Les primes à l'achat ne produisent pas un effet durable. C'est ce que montrent les expériences faites aux Pays-Bas, où les ventes de véhicules hybrides ont chuté après la suppression fin 2016 de la prime à l'achat offerte pour ce type de véhicules. Les primes à l'achat sont surtout accordées dans des pays ayant une importante industrie automobile, comme la France et l'Allemagne. Toutefois, dans ces pays, les nouvelles immatriculations de véhicules électriques sont proportionnellement moins élevées qu'en Suisse.
- S'agissant de l'encouragement des véhicules de fonction électriques, un amortissement spécial ne permettrait pas de créer d'effet de levier en Suisse, car l'imposition des entreprises y est nettement moins élevée. L'effet attendu est donc peu élevé.

Études

- Rapport en réponse à la motion 12.3652 « Élaboration d'un plan directeur pour un développement intelligent de l'électromobilité ».
- Office fédéral de l'environnement (2015) : Bericht in Erfüllung des Prüfauftrags: Steuerliche Anreize für geschäftlich genutzte Elektrofahrzeuge. Rapport interne.

Annexe

Aperçu des instruments de politique climatique existants et envisagés dans le secteur des transports

	Voitures de tourisme	Voitures de livraison légère	Voitures de livraison lourdes
Part des émissions de CO ₂ des transports en 2016 ¹	66 %	5 %	11 %
Instruments existants			
Prescriptions sur les émissions de CO ₂	x (depuis 2012)	x (dès 2020)	(UE : débat politique dès 2018, mise en œuvre dès 2025 au plus tôt)
Obligation de compenser une partie des émissions dues aux carburants (importateurs de carburants)	x (depuis 2013)	x (depuis 2013)	x (depuis 2013)
RPLP			x (depuis 2001)
Différenciation des impôts cantonaux sur les véhicules à moteur	x	x	
Allègement fiscal pour les carburants renouvelables	x	x	x
Mesures volontaires (ÉnergieSuisse)	x	x	x
Encouragement de l'électromobilité : voir rapport en réponse à la motion 12.3652			
Encouragement de l'électromobilité : stations de recharge rapide	-	-	-
Autres instruments économiques envisagés			
Taxe d'incitation sur les carburants (taxe sur le CO ₂)	x	x	x
Tarification de la mobilité ²	x	x	x
Intégration des importateurs de carburants dans le SEQE	x	x	x
Obligation de compenser pour le secteur des transports	x	x	x
Obligation de mélange pour les carburants renouvelables (modèle de quotas)	x	x	x
Droit de douane ou taxe douanière liés à la consommation	x		
Système de bonus et de bonus-malus	x		
Introduction d'impôts cantonaux sur les véhicules à moteur en fonction de la consommation	x		
Encouragement de l'électromobilité : amortissement spécial pour les véhicules de fonction électriques	x	x	
Encouragement de l'électromobilité : primes à l'achat	x	x	x

¹ Mobilité et transports : Statistique de poche 2016. Office fédéral de la statistique 2016. Source : inventaire des gaz à effet de serre de l'Office fédéral de l'environnement. Total sans le trafic aérien international.

² Les modalités de tarification sont encore ouvertes. Cf. Rapport du Conseil fédéral du 29 juin 2016 sur la tarification de la mobilité.