



9.08.2018

Étendre la taxe sur le CO₂ aux matières plastiques issues de ressources fossiles

Rapport à l'intention de la CEATE-N

1 Situation initiale et objectif

Le 18 juin 2018, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a chargé l'administration fédérale d'étudier la possibilité d'étendre la taxe sur le CO₂ aux matières plastiques issues de ressources fossiles et, le cas échéant, de définir les dispositions à adopter dans la loi.

Cette requête fait écho à une proposition acceptée par la CEATE-N, demandant que la gestion des déchets soit explicitement mentionnée à l'art. 4, al. 2, du projet de loi sur le CO₂ parmi les domaines concernés par des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre prévues dans d'autres législations. En 2016, le secteur des déchets a généré près de 2,9 millions de tonnes d'éq.-CO₂,¹ soit 7,6 % des émissions de gaz à effet de serre de Suisse, dont quelque 2 millions de tonnes² émises par les 30 usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) lors de l'incinération des déchets urbains, constitués à près de 48 % de matières fossiles (produits à base de pétrole, comme les matières plastiques). Les émissions restantes sont dues à l'incinération de déchets industriels (dans les cimenteries et les installations de combustion industrielles), aux décharges, à l'épuration des eaux usées, ainsi qu'aux procédés industriels de compostage et de méthanisation. L'incinération de biodéchets (comme le bois ou la cellulose), est considérée comme sans incidences sur le climat.

Conformément à la Constitution (Cst.), les principes généraux régissant le régime fiscal et les taxes doivent être définis dans la loi (art. 127, al. 1 et art. 164, al.1, let. d, Cst.), notamment en ce qui concerne la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, mais aussi les modalités de perception, les taux d'imposition et les éventuels plafonds.³ Les taxes d'incitation se distinguent des autres formes d'impôts par le fait qu'elles n'ont pas été mises en place dans le but premier de générer des recettes fiscales, mais de rendre certaines activités indésirables moins attrayantes sur le plan financier et d'inciter par là les assujettis à changer leur comportement.⁴

2 Modèle : taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles

Depuis 2008, la Confédération perçoit une taxe d'incitation (taxe sur le CO₂) qui renchérit le prix des agents énergétiques fossiles tels que le mazout ou le gaz naturel afin d'encourager une consommation plus rationnelle des combustibles fossiles et un recours accru à des agents énergétiques générant peu ou pas de CO₂. Une grande partie des revenus de cette taxe est redistribuée à la population et aux

¹ Équivalent dioxyde de carbone (unité du potentiel de réchauffement propre aux différents gaz à effet de serre).

² Malgré les émissions de CO₂ relativement élevée générées par la valorisation énergétique des déchets, cette solution doit être préférée, du point de vue de la politique climatique, au stockage définitif en décharge eu égard aux rejets de méthane, beaucoup plus nuisibles, qui en découlent en raison de la dégradation bactériologique et chimique des déchets urbains.

³ Voir Vallender/Wiederkehr (2014) : Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar.

⁴ Voir Tschannen/Zimmerli/Müller (2014) : Allgemeines Verwaltungsrecht.

milieux économiques. Une évaluation réalisée sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement a démontré que l'introduction de la taxe sur le CO₂ a entraîné une réduction significative des émissions dans l'industrie et le secteur du bâtiment.⁵

La taxe sur le CO₂ est prélevée par l'Administration fédérale des douanes, conformément aux dispositions prévues par la législation sur l'imposition des huiles minérales et le droit douanier, lorsqu'une marchandise concernée passe la frontière ou quitte un entrepôt dans lequel elle a pu être stockée sans être imposée, afin d'être commercialisée. Les producteurs et les importateurs de combustibles fossiles sont assujettis à la taxe. Le montant est fixé pour chaque agent énergétique en fonction de sa teneur en carbone, qui détermine les quantités de CO₂ émises lors de la combustion.⁶ Les combustibles fossiles qui ne sont pas utilisés à des fins énergétiques (lubrifiants et additifs pharmaceutiques) ou qui sont destinés à un usage technique (matière première pour la fabrication de matières plastiques) sont exemptés de la taxe sur le CO₂ lors de leur importation.

3 Taxe sur le CO₂ sur les matières plastiques issues de ressources fossiles

La fabrication et l'importation de produits en matières plastiques ne sont pas soumises à l'impôt sur les huiles minérales ni à aucun autre type d'impôt propre à certaines catégories de produits. L'introduction d'une taxe sur le CO₂ concernant les matières plastiques nécessiterait par conséquent la mise en place d'une procédure spécifique, fondée sur une base légale inédite et complète, prenant en compte l'importation, l'exportation, le commerce et la production indigène de produits en plastique. Il faudrait alors définir l'objet précis de l'impôt, fixer les critères permettant de déterminer la qualité de contribuable, et préciser quelles utilisations de matières plastiques seraient soumises à ladite taxe et lesquelles en seraient exonérées. À l'instar de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles, le montant de cette nouvelle taxe pourrait être calculé en fonction de la teneur en carbone des produits en plastique. Pour être conforme à la Constitution, une telle taxe devrait avoir un effet incitatif entraînant, à travers un renchérissement des prix tout au long de la chaîne de valeur (producteur, produit intermédiaire, consommateur final, élimination, etc.), une réduction des émissions de CO₂ liées à la consommation de produits issus de matières plastiques.

Les matières plastiques sont le résultat de la transformation, par des procédés chimiques, de matières premières non renouvelables telles que le pétrole, le gaz naturel, le charbon (on parle alors de plastiques fossiles), ou de plantes (plastiques biodégradables). Compte tenu de leurs propriétés (légères, facilement modelables et très polyvalentes), les matières plastiques sont produites et utilisées sous les formes les plus variées, que ce soit comme produits finis, composants, matériaux d'emballage ou encore granulés destinés à une transformation ultérieure.

Le prélèvement de la taxe pourrait en principe survenir lors de différentes phases du cycle de vie des matières plastiques, à savoir (1) lors de l'importation ou de la production sur le territoire national, (2) lors de la consommation ou de l'utilisation, ou encore (3) lors de l'élimination au sein d'une UIOM ou de l'incinération dans un foyer industriel.

Phase 1 : Production et importation

La taxe sur le CO₂ pourrait être prélevée lors du passage de la frontière ou lors de la commercialisation de produits ou de granulés en plastique, sous réserve que les autorités disposent d'informations idoines concernant l'importation, l'exportation, le commerce et la production indigène de matières plastiques. Si des statistiques concernant la quantité et la valeur des marchandises sont tenues dans le cadre de la législation douanière relative aux importations et aux exportations, aucune donnée couvrant la production et le commerce en Suisse n'est collectée de manière centralisée.⁷ Le prélèvement d'une taxe sur

⁵ Ecoplan/EPFL/FHNW (2015) : Wirkungsabschätzung CO₂-Abgabe – Synthese, ainsi que Ecoplan (2017): Wirkungsabschätzung zur CO₂-Abgabe – Aktualisierung bis 2015.

⁶ La combustion d'un litre de mazout libère 2,65 kg de CO₂. Un tarif de 96 francs par tonne de CO₂ équivaut à une taxe de 25 centimes par litre.

⁷ <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/index.xhtml>, numéro de tarif 39 : « Matières plastiques et ouvrages en ces matières ».

le CO₂ lors de l'importation de produits en plastique nécessiterait la mise en place d'une procédure spécifique.

Le montant de la taxe pour chaque matière plastique fossile pourrait être fixé en fonction des émissions de CO₂ probablement générées lors de l'élimination de cette dernière (c.-à-d. lors de l'incinération dans une UIOM). La teneur exacte en carbone des matières plastiques est toutefois très difficile à établir en raison de la grande hétérogénéité de celles-ci. Étant donné les multiples utilisations qu'il peut en être fait, il serait donc quasiment impossible de définir une taxe sur le CO₂ uniforme non discriminatoire s'appliquant à toute une catégorie de produits, sans parler de l'extrême diversité des assujettis potentiels.

L'augmentation de la charge fiscale sur la production et les importations à travers l'introduction d'une taxe sur le CO₂ pèsera sur les prix et la compétitivité des producteurs et transformateurs indigènes (comme les entreprises de plastiques injectés), entraînant ainsi un risque de délocalisation de la production et, par là même, de « fuite de carbone ». L'aménagement de possibilités d'exonération de la taxe pour certaines entreprises permettrait d'y remédier, au prix toutefois d'un effort supplémentaire dans l'exécution de la mesure.

L'efficacité réelle d'une telle taxe sur le CO₂ dépend en grande partie des possibilités de substitution des différentes matières plastiques. L'utilisation d'une matière de remplacement n'a de sens que si cette dernière permet de réduire significativement les émissions de CO₂ lors de la production, de la transformation ou de l'élimination. Compte tenu de la taille réduite du marché suisse, le prélèvement d'une taxe sur les matières plastiques importées ne devrait pas créer d'incitations transfrontalières et resterait donc probablement sans effet sur la production étrangère.

Phase 2 : Consommation

L'introduction d'une taxe sur la consommation et l'utilisation de produits en plastique devrait inmanquablement s'accompagner de mesures visant à réguler un nombre considérable de produits et un vaste panel d'acteurs du marché, ainsi que de fastidieuses procédures d'exécution. Pour produire un effet incitatif, il faudrait en outre que cette taxe sur le CO₂ soit modulée en fonction des produits, afin d'encourager le consommateur à privilégier des produits moins nocifs pour le climat, sous réserve de la disponibilité de tels produits de substitution sur le marché. Ces substituts devront en outre permettre de garantir une production plus durable tout au long de la chaîne de valeur.

Phase 3 : Élimination

La consommation de matières plastiques en Suisse s'élève chaque année à près d'un million de tonnes, dont un quart environ est stocké provisoirement sous la forme de produits capables de se conserver longtemps, comme des cadres de fenêtre en PVC. Les trois quarts restants finissent sous forme de déchets et sont éliminés, principalement pour faire l'objet d'une valorisation énergétique. Plus de 80 % de ces déchets sont incinérés dans des UIOM et quelque 6 % le sont dans des cimenteries. Environ 80 000 tonnes servent à produire de nouveaux matériaux, c'est-à-dire qu'elles sont recyclées.

Le carbone contenu dans les matières plastiques est rejeté sous forme de CO₂ lors de l'incinération de ces dernières. Les UIOM, qui sont légalement tenues d'éliminer les déchets urbains, et par là même les matières plastiques,⁸ génèrent ainsi des émissions de CO₂ d'origine fossile, sur lesquelles pourrait être prélevée une taxe. Ces coûts supplémentaires pourraient être répercutés sur les consommateurs par l'augmentation des taxes d'élimination des déchets. L'efficacité de cette taxe sur le CO₂ serait alors appréciée à l'aune de son effet sur le volume des déchets fossiles, susceptible de reculer en cas d'augmentation de la taxe au sac.

Il est toutefois très probable que les coûts d'une telle taxe prélevée lors de l'élimination soient supportés par l'ensemble de la collectivité, contredisant le principe du pollueur-payeur et annulant tout effet incitatif. Les UIOM n'ont d'ailleurs aucune influence sur l'offre et la demande de matières plastiques et ne peuvent donc pas peser sur les émissions de CO₂. Conformément aux dispositions légales en vigueur,

⁸ En vertu de l'art. 10 de l'ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD), RS 814.610.

les usines d'incinération ne sont pas soumises aux forces du marché, si bien qu'aucune pression concurrentielle ne les pousse à éliminer les déchets urbains et les matières plastiques au moindre coût.

L'administration fédérale considère que la poursuite de la convention d'objectifs conclue avec l'Association suisse des exploitants d'installations de traitement des déchets (ASED), qui dispense les UIOM de participer au système d'échange de quotas d'émission, serait bien plus efficace que le prélèvement d'une taxe. Cette convention d'objectifs contribue en effet à l'amélioration des procédés d'incinération des matières plastiques non recyclables d'origine fossile. L'énergie ainsi produite est ensuite utilisée pour produire de l'électricité et alimenter les réseaux de chauffage à distance. S'il est naturellement souhaitable que la part de matières plastiques recyclées via des collectes sélectives augmente à l'avenir, rien ne garantit que l'introduction d'une taxe sur le CO₂ prélevée lors de l'élimination permette réellement d'accroître la proportion de matières plastiques faisant l'objet d'une valorisation matière. Une hausse significative des taxes d'élimination des déchets pourrait certes entraîner un tel effet, mais risquerait dans le même temps d'être accompagnée d'une hausse de l'élimination illégale ou des dépôts dans les conteneurs publics, sur lesquels aucune taxe n'est prélevée.

4 Appréciation générale et conclusions

L'introduction d'une taxe sur le CO₂ applicable aux matières plastiques serait très complexe, notamment si elle devait être prélevée lors des deux premières phases du cycle de vie des produits concernés, et nécessiterait la mise en place d'une réglementation très détaillée eu égard à la grande diversité des applications de ces matières. Bien que l'objet de la taxe, à savoir la teneur en carbone, peut en théorie être déterminé pour n'importe quelle matière plastique à partir de la composition chimique de cette dernière, il n'en serait pas moins très délicat à calculer précisément dans la pratique. Une connaissance approfondie des différents substituts existants et du bilan CO₂ de ces derniers s'avère en outre nécessaire pour pouvoir arrêter les modalités exactes et le niveau de taxation, et ainsi garantir un effet incitatif. Les matières plastiques peuvent par ailleurs se révéler plus économes en ressources que d'autres matériaux, par exemple lorsqu'elles sont utilisées à la place du métal dans la construction automobile, réduisant considérablement le poids et par là la consommation en carburant des véhicules.

Une définition claire du cercle des assujettis et des modalités de la procédure de prélèvement de la taxe semble également fort complexe compte tenu de la grande diversité d'application des matières plastiques. Le prélèvement d'une taxe sur le CO₂ lors de l'incinération des matières plastiques serait relativement aisé, sans qu'il soit toutefois possible de produire un réel effet incitatif en raison du caractère public du mandat d'élimination confié aux UIOM, ni donc d'influencer le comportement des producteurs ou des utilisateurs. Les exploitants d'installations industrielles fortement émettrices, comme les cimenteries, sont tenus de participer au système d'échange de quotas d'émission, si bien que ces entreprises compensent l'incinération de déchets d'origine fossile en cédant des droits d'émission.

L'extension de l'actuelle taxe d'incitation sur le CO₂ aux matières plastiques présente un rapport coût-bénéfice défavorable, notamment parce que l'effet incitatif de la mesure demeure très incertain. La mise en place d'une taxe d'incitation sans effet incitatif avéré ne respecte pas le principe de proportionnalité et n'est donc pas conforme à la Constitution. L'administration fédérale considère en ce sens qu'une taxe sur le CO₂ applicable aux matières plastiques issues de ressources fossiles n'est pas appropriée pour réduire les émissions générées par la gestion des déchets ou encourager la valorisation matière de ces derniers. Elle estime qu'il serait bien plus judicieux de poursuivre la convention d'objectifs conclue avec l'ASED, qui dispense les UIOM de participer au système d'échange de quotas d'émission. Cette convention permet de réduire les émissions nocives pour le climat tout en rendant le recyclage de matières plastiques quelque peu plus attrayant que leur incinération. D'autres mécanismes restent à mettre en place pour encourager le recours à d'autres matières premières et une utilisation plus efficace des matières plastiques. Différentes expériences positives ont déjà été faites à ce sujet dans le secteur des déchets en Suisse, par exemple dans le commerce de détail.