



09.02.2018

Valeur ajoutée de la proposition du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020

Rapport à l'attention de la CEATE-N

1 Contexte

Lors de la séance de la CEATE-N du 22 janvier 2018, l'administration a été chargée de répondre à une question concernant la valeur ajoutée que représente la proposition du Conseil fédéral par rapport à la loi sur le CO₂ en vigueur. On peut estimer cette valeur ajoutée à travers une comparaison avec les conséquences potentielles d'une non-entrée en matière sur le projet de révision totale de la loi sur le CO₂ du Conseil fédéral (ci-après scénario « *sans révision totale* »). Le présent document montre, sur la base d'une analyse juridique, quels sont les éléments et instruments de la loi sur le CO₂ en vigueur qui subsisteraient dans un tel scénario, et quels sont ceux qui seraient supprimés. Il illustre les conséquences que cela impliquerait sur les effets des différents instruments et sur l'évolution des émissions jusqu'en 2030 par rapport à la révision totale.

2 Incidences du scénario « *sans révision totale* » sur les éléments de l'actuelle loi sur le CO₂

Renoncer à une révision totale ou à une relève sans interruption de la loi sur le CO₂ en vigueur aurait des incidences variables sur les différents articles. D'une manière générale, toutes les mesures limitées jusqu'en 2020 expirent, tandis que les mesures sans limitation de durée sont maintenues avec ou sans restriction. Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des conséquences dans un tel scénario :

Élément / instrument (l'article de la loi sur le CO ₂ en vigueur figure entre parenthèses)	Conséquences scénario « <i>sans révision totale</i> » :		
	Supprimé	Maintenu sans restriction	Maintenu avec restriction
Objectif général (art. 1)		X	
Objectif de réduction national (art. 3)	X		
Réduction par les cantons des émissions des bâtiments (art. 9)			X
Prescriptions concernant les émissions des nouveaux véhicules (art. 10 ss)			X
Système d'échange de quotas d'émission (art. 15 ss)	X		
Compensation obligatoire pour les centrales thermiques à combustibles fossiles (art. 22 ss)		X	
Compensation obligatoire pour les importateurs de carburants fossiles (art. 26 ss)	X		
Taxe sur le CO ₂ y compris redistribution (art. 29 ss)			X
Exemption de la taxe sur le CO ₂ avec engagement de réduction (art. 31 ss, y compris art. 31a)	X		
Exemption de la taxe sur le CO ₂ pour installations CCF (art. 32a ss)		X	
Programme Bâtiments (art. 34)		X	
Fonds de technologie (art. 35)		X	

Tableau 1 : Vue d'ensemble des conséquences dans le scénario « *sans révision totale* »

- L'objectif international de réduction de 50 % par rapport à 1990 d'ici à 2030, qui a été annoncé par la Suisse et que la ratification de l'Accord de Paris a rendu juridiquement contraignant, est maintenu. L'Accord de Paris impose aux Parties de définir des objectifs nationaux et de mettre en œuvre dans leur pays des mesures pour les atteindre. La réalisation des objectifs est contraignante sur le plan politique.
- L'Accord de Paris exige de contenir l'élévation de la température mondiale en dessous de 2 °C. La Suisse y apporte une contribution, comme le mentionne l'art. 1 de la loi sur le CO₂, qui en définit le but. Non limité dans le temps, cet objectif général est maintenu. L'objectif national de réduction de 20 % par rapport à 1990 (art. 3) a été fixé à l'horizon 2020. Pour la période postérieure, le Conseil fédéral doit soumettre des propositions en temps voulu. Si le Parlement n'adopte pas de nouvel objectif, la politique climatique devra s'aligner sur les obligations internationales (art. 4, al. 2, de l'Accord de Paris) et sur l'art. 1 de la loi sur le CO₂ (article définissant le but, à savoir contribuer à ce que la hausse de la température mondiale soit inférieure à 2 °C). La Suisse devrait donc continuer à viser une réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, mais elle n'aurait plus d'objectif (national) quantitatif dans la loi sur le CO₂. Cela signifie également que la loi sur le CO₂ conserverait en principe sa validité, même en l'absence d'objectif défini. Toutefois, cela enfreindrait l'art. 4, al. 2, de l'Accord de Paris, la Suisse ne respectant plus les exigences qui y sont fixées.
- Le mandat imparti aux cantons de réduire les émissions générées par les bâtiments conformément aux objectifs fixés (art. 9) se poursuit après 2020. Mais en l'absence d'objectif national, il manque le point de référence nécessaire à une telle réduction.
- Les prescriptions concernant les émissions des véhicules mis en circulation pour la première fois (art. 10 ss) restent valables. Les valeurs applicables sont celles qui ont été définies pour 2020 pour le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050. Tout renforcement des prescriptions devrait être inscrit dans la loi.
- Le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE, art. 15 ss) ne peut pas être maintenu. Les entreprises actuellement couvertes par le SEQUE sont soumises dès 2021 à la taxe sur le CO₂.
- L'obligation faite aux importateurs de carburants fossiles de compenser les émissions de CO₂ (art. 26 ss) est supprimée. En effet, le taux de compensation est lié à l'objectif national défini à l'art. 3. Or, sans révision totale, il n'existe plus d'objectif national de réduction quantifié et par conséquent, fixer un taux de compensation devient impossible.
- La taxe sur le CO₂ (art. 29 ss) y compris la redistribution du produit à la population et aux entreprises ainsi que les deux affectations au Programme Bâtiments et au fonds de technologie sont maintenus. Le montant de la taxe reste fixé à 96 francs par tonne de CO₂. Toute nouvelle hausse devrait s'aligner sur l'objectif de réduction défini à l'art. 3 et aux objectifs intermédiaires qui en découlent pour les combustibles fossiles, et s'avère donc impossible.
- L'exemption de la taxe sur le CO₂ avec engagement de réduction (« hors SEQUE », art. 31) est supprimée. Les entreprises hors SEQUE sont soumises dès 2021 à la taxe sur le CO₂.

3 Incidences du scénario « *sans révision totale* » sur l'effet de réduction

Dans son message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂, le Conseil fédéral a présenté deux scénarios décrivant l'évolution des émissions jusqu'en 2030 en Suisse.

- L'*évolution de référence* montre l'évolution des émissions indigènes jusqu'en 2030 sans les renforcements qui accompagnent la révision totale. Elle tient compte en outre des effets du premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 ainsi que des effets des progrès techniques. Il en résulte d'ici à 2030 une réduction d'environ 22 % des émissions indigènes de gaz à effet de serre par rapport à 1990. Ces émissions passeront de 53,7 à 41,8 millions de tonnes d'équivalents CO₂ (éq.-CO₂¹), soit une diminution de 11,9 millions de tonnes.
- En tenant compte également des effets des renforcements proposés dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂ (scénario « *avec révision totale* »), on obtient en 2030 une réduction des émissions indigènes de gaz à effet de serre d'environ 35 % par rapport à 1990. L'effet supplémentaire par rapport à l'évolution de référence s'élève à 6,6 millions de tonnes d'éq.-CO₂ en 2030. Y

¹ Unité tenant compte du potentiel de réchauffement des différents gaz à effet de serre

sont inclus les contributions de l'agriculture et les efforts visant à réduire les gaz synthétiques à effet de serre. La loi sur le CO₂ ne prévoit aucune mesure dans ces domaines, mais elle laisse entrevoir un nouvel objectif sectoriel pour l'agriculture. Celui-ci ne verrait pas le jour sans révision totale. Il faudrait alors s'attendre à des réductions d'émissions moins importantes dans l'agriculture.

L'évolution de référence ne correspond **pas** au scénario « sans révision totale ». En effet, elle part du principe que tous les instruments seront maintenus selon l'état actuel jusqu'en 2030, mais sans nouveau renforcement (et donc, en partie, sans effet de réduction après 2020). Le tableau ci-dessous résume les trois scénarios (*sans révision totale*, *évolution de référence*, *avec révision totale*) pour les différents instruments. Ne sont pas mentionnés le fonds de technologie, l'obligation de compenser s'appliquant aux centrales thermiques à combustibles fossiles et l'exemption de la taxe pour les exploitants d'installations CCF fossiles, dont les effets ne varient pas dans les différents scénarios.

Instrument	<i>Sans révision totale</i>	<i>Évolution de référence</i>	<i>Avec révision totale</i>
Obligation faite aux cantons de réduire les émissions générées par les bâtiments	Maintenue en principe, point de référence pour la « réduction conforme aux objectifs » disparaît faute d'objectif national	Même évolution que dans le scénario « sans révision totale »	Objectif de réduction pour les émissions des bâtiments de 50 % jusqu'en 2026/27 par rapport à 1990. Si l'objectif n'est pas atteint, introduction de valeurs limites de CO ₂
Prescriptions concernant les émissions des nouveaux véhicules	95 g de CO ₂ /km pour les voitures de tourisme, 147 g de CO ₂ /km pour les véhicules utilitaires légers, dans les deux cas à partir de 2020	Idem scénario « sans révision totale »	Idem scénario « sans révision totale » jusqu'en 2024, ensuite nouveau renforcement à partir de 2025-2029
Système d'échange de quotas d'émission (SEQE)	Supprimé, les entreprises couvertes par le SEQE sont soumises à la taxe sur le CO ₂	SEQE maintenu, pas d'autre réduction des émissions après 2020	Le SEQE est couplé à celui de l'UE, abaissement du plafond d'émission de 2,2 % par an
Compensation obligatoire pour importateurs de carburants fossiles	Supprimée	Maintenue avec un taux de compensation de 10 %	Maintenue, relèvement du taux de compensation en Suisse à 15 % au minimum
Taxe sur le CO₂	Maintenue au montant actuel de 96 francs par tonne de CO ₂	Idem scénario « sans révision totale »	Max. 210 francs par tonne de CO ₂ jusqu'en 2030 (à titre subsidiaire)
Exemption avec engagement de réduction (hors SEQE)	Supprimée, les entreprises hors SEQE sont soumises à la taxe sur le CO ₂	Maintenue, mais pas d'autre réduction des émissions après 2020	Maintenue sous forme allégée
Programme Bâtiments	Poursuivi indéfiniment, max. 450 millions de francs par an	Limité à 2020 ² , max. 450 millions de francs par an	Limité à 2025, max. 450 millions de francs par an
Divers, en particulier agriculture	Pas d'objectif sectoriel fixé pour l'agriculture	Idem scénario « sans révision totale »	Objectif sectoriel découlant de la stratégie Climat pour l'agriculture ³

Tableau 2 : Évolution des instruments dans les trois scénarios

À partir du tableau 2, il est possible de déduire la perte d'efficacité dans le scénario « sans révision totale » comme suit.

² Cette hypothèse découle du fait que dans le cadre du débat politique, le Parlement devra à nouveau se prononcer sur la poursuite du Programme Bâtiments, en principe déjà décidée lors de l'introduction du premier paquet de mesures. Par ailleurs, cela permet de montrer l'effet supplémentaire qu'aurait la poursuite du programme par rapport à une suppression fin 2020.

³ Le Conseil fédéral compte définir les objectifs sectoriels par voie d'ordonnance en se fondant sur la loi. L'objectif concernant l'agriculture s'alignera sur la trajectoire de réduction définie dans la stratégie Climat pour l'agriculture.

- **Obligation faite aux cantons de réduire les émissions générées par les bâtiments :** l'obligation est maintenue. La réduction conforme aux objectifs, exigée par l'art. 9, se retrouve toutefois sans base juridique. Il convient également de rappeler que les cantons se sont eux-mêmes fixé un objectif de réduction d'au moins 80 % d'ici à 2050 (par rapport à 1990). Cet objectif ambiteux risque de ne plus être poursuivi avec la rigueur voulue sans une révision totale et, en particulier, sans les valeurs limites subsidiaires de CO₂. L'effet correspond de ce fait tout au plus à celui de l'évolution de référence.
- **Prescriptions concernant les émissions des nouveaux véhicules :** l'effet correspond à celui de l'évolution de référence. L'effet supplémentaire prévu par le scénario « avec révision totale » disparaît⁴.
- **Compensation obligatoire pour les importateurs de carburants fossiles :** si l'obligation de compenser est supprimée, les réductions exigées jusqu'en 2020 devraient ensuite en grande partie disparaître jusqu'en 2030. On peut s'attendre à ce que les projets ne puissent plus être menés de façon rentable si plus aucune attestation n'est délivrée. En outre, les incitations en faveur des carburants renouvelables – censées être mises en place moyennant l'obligation de compenser après 2020 en remplacement des allègements fiscaux sur les huiles minérales – viendront à manquer. Pour simplifier, on part donc du principe que l'effet disparaît complètement.
- **Taxe sur le CO₂ :** l'effet correspond à celui de l'évolution de référence. L'effet supplémentaire prévu par le scénario « avec révision totale » disparaît.
- **Programme Bâtiments :** dans le scénario « sans révision totale », la limitation jusqu'à fin 2025 est levée. La durée de validité se verrait ainsi prolongée par rapport au scénario « avec révision totale ». Toutefois, le montant maximal de 450 millions de francs par an ne pourrait pas être atteint avec une taxe fixée à 96 francs. Il faut donc s'attendre à ce que l'effet ne dépasse pas celui du scénario « avec révision totale ».
- **Divers, en particulier agriculture :** l'effet correspond à celui de l'évolution de référence. L'effet supplémentaire prévu par le scénario « avec révision totale » disparaît.

Les entreprises actuellement couvertes par le SEQE et celles qui sont exemptées de la taxe sur le CO₂ et qui ont pris un engagement de réduction (hors SEQE) seraient soumises, dans le scénario « sans révision totale », à une taxe de 96 francs par tonne de CO₂. Les répercussions suivantes sont alors à prévoir :

- **SEQE :** la taxe sur le CO₂ n'est perçue que sur les combustibles fossiles. Le SEQE, lui, couvre l'ensemble des émissions (c'est-à-dire également les émissions de procédé, les émissions géogènes et les émissions provenant des déchets combustibles). De 2013 à 2016, la part des combustibles fossiles dans les émissions totales des entreprises couvertes par le SEQE était d'environ un tiers. Le reste était attribuable aux autres émissions mentionnées ainsi qu'aux raffineries, qui ne sont pas soumises à la taxe sur le CO₂⁵. Dans le scénario « sans révision totale », l'effet régresse donc fortement et devrait être inférieur d'approximativement deux tiers par rapport au scénario « avec révision totale ».
- **Hors SEQE :** une suppression de l'exemption de la taxe aurait un effet à peu près neutre. D'une part, le potentiel de contributions supplémentaires est limité en raison de la part relativement faible dans les émissions totales. D'autre part, les engagements de réduction se conforment au principe d'équivalence par rapport à la taxe sur le CO₂ économisée. La rentabilité des mesures reste inchangée. Les conventions d'objectifs volontaires qui ne sont pas conclues en vue d'une exemption de la taxe sur le CO₂ sont quant à elles maintenues.

Compte tenu de ce qui précède, il est possible d'évaluer grossièrement les conséquences des différents instruments sur l'effet de réduction. La colonne « sans révision totale » indique les variations par

⁴ L'effet supplémentaire a été estimé à 0,3 million de tonnes d'éq.-CO₂ dans le message du Conseil fédéral. L'estimation a été réalisée à titre indicatif sur la base d'un nouveau renforcement des valeurs limites à partir de 2025, lequel n'est toutefois pas encore défini concrètement dans la loi. La révision totale oblige le Conseil fédéral à proposer en temps voulu de nouveaux renforcements pour la période après 2024.

⁵ La taxe sur le CO₂ est prélevée sur les combustibles fossiles destinés à une utilisation énergétique et soumis à l'impôt sur les huiles minérales. La consommation propre des raffineries ne se trouve pas en libre pratique et n'est donc soumise ni à l'impôt sur les huiles minérales ni à la taxe sur le CO₂. Ne relèvent pas non plus du champ d'application les déchets combustibles et les émissions géogènes issues par exemple du concassage de la roche lors de la fabrication du ciment.

rapport à l'évolution de référence, la colonne « avec révision totale » correspond aux contributions présentées dans le message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂.

Instrument (conséquence sans révision totale)	Sans révision totale	Avec révision totale
Réduction par les cantons des émissions des bâtiments (pas de réduction dépassant celle de l'évolution de référence)	+/- 0 mio t	- 1,0 mio t
Prescriptions concernant les émissions des nouveaux véhicules (maintien avec les valeurs cibles actuelles)	+/- 0 mio t	- 0,3 mio t
SEQUE (supprimé, assujettissement des entreprises couvertes par le SEQUE à la taxe sur le CO ₂ de 96 francs)	- 0,3 mio t	- 1,0 mio t
Compensation obligatoire pour les importateurs de carburants fossiles (supprimée)	+ 1,3 mio t	- 0,6 mio t
Taxe sur le CO ₂ sans entreprises SEQUE /hors SEQUE (maintien à 96 francs)	+/- 0 mio t	- 1,3 mio t
Hors SEQUE (supprimé, assujettissement des entreprises hors SEQUE à la taxe sur le CO ₂ de 96 francs)	- 0,2 mio t	- 0,2 mio t
Programme Bâtiments (poursuivi indéfiniment)	- 1,5 mio t	- 1,5 mio t
Agriculture et divers (objectif sectoriel supprimé pour l'agriculture)	+/- 0 mio t	- 0,7 mio t
Effet total par rapport à l'évolution de référence	- 0,7 mio t	- 6,6 mio t

Tableau 3 : Effet supplémentaire par instrument en 2030 dans les scénarios « sans révision totale » et « avec révision totale » (« + » = augmentation des émissions, « - » = réduction des émissions), par rapport à l'évolution de référence

Par rapport au scénario « sans révision totale », la révision totale entraîne une réduction supplémentaire des émissions de 5,9 millions de tonnes d'éq.-CO₂ d'ici à 2030. Sans révision totale, les plus grandes pertes résultent de l'impossibilité de relever la taxe sur le CO₂, de la suppression de l'obligation de compenser pour les importateurs de carburants fossiles, de la suppression du SEQUE et de l'abandon des incitations de réductions supplémentaires sous la forme d'un objectif sectoriel pour l'agriculture. L'impossibilité, sans révision totale, de renforcer les prescriptions concernant les émissions des nouveaux véhicules ralentit également la réduction des émissions. Dans le secteur du bâtiment, la légère amélioration de l'effet du Programme Bâtiments est nettement contrebalancée par les pertes d'efficacité dues à la taxe moins élevée sur le CO₂ et au relâchement des efforts déployés par les cantons. Sans révision totale, la réduction supplémentaire des émissions par rapport à l'évolution de référence s'élève donc, selon les estimations ci-dessus, à 0,7 million de tonnes d'éq.-CO₂ seulement.

4 Incidences sur la quantité totale d'émissions en 2030

Sur la base du tableau Tableau 3, il est possible de calculer la quantité totale des émissions en Suisse pour l'année 2030. Le tableau Tableau 4 ci-dessous montre en outre les émissions par secteurs dans les différents scénarios. Les valeurs entre parenthèses correspondent au pourcentage de réduction en 2030 par rapport à 1990.

Secteur	1990	2030 selon évolution de référence	2030 sans et avec révision totale	
Bâtiment	17,1	10,5 (-39 %)	Sans révision totale	9,0 (-47 %)
			Avec révision totale	7,0 (-59 %)
Industrie	13,0	10,3 (-21 %)	Sans révision totale	9,8 (-25 %)
			Avec révision totale	8,8 (-32 %)
Transports	14,9	13,0 (-13 %)	Sans révision totale	14,3 (-4 %)
			Avec révision totale	12,1 (-19 %)
Agriculture et divers	8,7	8,0 (-8 %)	Sans révision totale	8,0 (-8 %)
			Avec révision totale	7,3 (-16 %)
Total	53,7	41,8 (-22 %)	Sans révision totale	41,1 (-23 %)
			Avec révision totale	35,2 (-35 %)

Tableau 4 : Émissions de gaz à effet de serre par secteurs et en total, avec et sans révision totale ainsi que selon l'évolution de référence en millions de tonnes d'éq.-CO₂ (évolution en pour-cent par rapport à 1990 entre parenthèses)

La révision totale met tout spécialement les secteurs des transports et du bâtiment à contribution et entraîne aussi une diminution accrue des émissions dans l'agriculture. La réduction est également plus sensible dans l'industrie. L'effet global est nettement inférieur dans le scénario « *sans révision totale* ». Dans l'ensemble, les émissions tombent dans ce cas de figure à 41,1 tonnes d'éq.-CO₂ jusqu'en 2030. Par rapport à 1990, cela correspond à une baisse d'environ 23 %, alors qu'avec la révision totale, la réduction atteint 12 points de pourcentage de plus.

5 Conclusion

Même sans révision totale de la loi sur le CO₂, la Suisse continuerait de disposer d'une législation sur le climat. Toutefois, celle-ci ne contribuerait que de façon minime à la réduction des émissions par rapport à l'évolution de référence. À l'inverse, la révision totale proposée apporte une valeur ajoutée significative de 5,9 millions de tonnes d'éq.-CO₂ selon les estimations également décrites dans le message. En effet, elle veille au maintien, voire au renforcement d'importants instruments après 2020, qui contribuent à réduire encore les émissions jusqu'en 2030. Elle incite en outre à entreprendre des efforts rigoureux dans les domaines du bâtiment, pour les cantons, et de l'agriculture. D'ici à 2030, il est ainsi possible de réduire les émissions indigènes de 35 % par rapport à leur niveau de 1990.

Dans le scénario « *sans révision totale* », les émissions de gaz à effet de serre ne baissent que de 23 % jusqu'en 2030 par rapport à leur niveau de 1990. La Suisse serait alors loin d'honorer les engagements internationaux qu'elle a pris dans le cadre de l'Accord de Paris et qui demeurent valables même sans révision totale. Elle ne serait pas en mesure d'atteindre son objectif de réduction de 50 % par rapport à 1990 jusqu'en 2030 ; cet objectif demeurerait pourtant contraignant sur le plan politique. Il manquerait également une base légale pour la mise en œuvre des mesures visant à réduire les émissions à l'étranger, que le Conseil fédéral propose de conférer aux importateurs de carburants fossiles.