



03.05.2018

Majorations du prix des carburants

Rapport à l'intention de la CEATE-N

1 Contexte

À la suite des auditions consacrées spécifiquement à la mobilité du 9 avril 2018, l'administration a été priée de présenter les majorations du prix du carburant qui existent déjà (FORTA inclus) et les coûts prévisibles selon différents scénarios pour la période postérieure à 2020 en raison de l'obligation de compenser les émissions de CO₂.

2 Majorations en vigueur et majorations déjà décidées, en centimes par litre

L'**impôt sur les huiles minérales** est un impôt sur la consommation qui est perçu sur les carburants fossiles au moment de leur mise en libre pratique douanière selon les tarifs ci-dessous (état : mai 2018).

	Essence (ct. par litre)	Diesel (ct. par litre)	Utilisation
Impôt sur les huiles minérales	43,12	45,87	50 % caisse fédérale 50 % à affectation fixe ¹
Surtaxe sur les huiles minérales	30,00	30,00	100 % à affectation fixe
Total	73,12 centimes	75,87 centimes	Env. 4,5 milliards de francs

Pour alimenter le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (**FORTA**), la surtaxe sur les huiles minérales peut être relevée de **4 centimes** par litre d'essence et de diesel dès lors que les réserves de ce fonds passent au-dessous des 500 millions de francs. Pour le moment, le financement du FORTA est encore assuré si bien qu'une augmentation sera nécessaire au plus tôt en 2024². L'évolution de la fortune de ce fonds dépend essentiellement des montants que les cantons nécessiteront pour leurs projets d'agglomération et du moment où les projets d'aménagement des routes nationales arriveront à maturité. Les recettes jouent néanmoins aussi un rôle. C'est le cas du projet de taxe à percevoir sur les véhicules électriques, ou d'un éventuel maintien des allègements fiscaux dont bé-

¹ Nouveau : il est prévu de porter à 60 % au plus la part à affectation fixe (50 % financement spécial, 10 % FORTA)

² Voir le communiqué de presse publié par le Conseil fédéral le 17 janvier 2018 : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-69503.html>

néficient les carburants renouvelables (iv. pa. Burkart 17.405), lequel entraînerait des pertes de recettes supplémentaires.

L'**obligation de compenser les émissions de CO₂** à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fossiles génère des coûts qui sont refinancés par une majoration du prix à la pompe. Pour fournir la prestation de compensation requise en Suisse d'ici 2020, il faut compter de **1,5 à 2 centimes** par litre de carburant selon les informations fournies par la branche. En vertu de la loi sur le CO₂ en vigueur, les coûts de la compensation ne doivent pas dépasser 5 centimes par litre.

Les importateurs remplissent une partie de leur obligation de compenser par l'adjonction de **biocarburants** bénéficiant d'un allègement de l'impôt sur les huiles minérales. La loi exige que les pertes de recettes fiscales découlant de cette adjonction soient compensées par une hausse du taux d'imposition de l'essence. Une majoration de 6 à 7 centimes par litre d'essence serait nécessaire pour compenser les pertes qui s'accumuleraient vraisemblablement jusqu'à l'été 2020 (700 millions de francs). Afin d'atténuer cette majoration, le Conseil fédéral propose de prolonger la durée d'amortissement jusqu'à fin 2028 et de compenser les pertes par des suppléments perçus à la fois sur l'essence et sur le diesel³. Dans un tel scénario, il faudrait percevoir un supplément de **1,6 centime** par litre d'essence et de diesel pendant la période allant de 2020 à 2028⁴.

Avec un prix de l'essence à la pompe d'environ 1 fr. 60 par litre (état : 2 mai 2018), la part des taxes existantes (impôts et surtaxe sur les huiles minérales et coûts liés à l'obligation de compenser les émissions de CO₂) s'élèverait à 47 %.

3 Coûts de la compensation des émissions de CO₂ après 2020

3.1 Coûts selon le message

Le message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ (note de bas de page 132 dans le message) se fonde sur les hypothèses ci-dessous, relatives aux majorations moyennes pour la période 2021–2030.

	Part des émissions	Coûts par tonne d'éq.-CO ₂	Majoration par litre de carburant
Carburants renouvelables	5 %	320 francs (200 francs)	4 centimes (2,6 centimes)
Suisse, autres	10 %	150 francs	3,5 centimes
Étranger	70 %	35 francs	2,5 centimes
Réserve	5 %		
Total	90 %		10 centimes

Les coûts des carburants renouvelables ont été estimés sur la base de l'expérience tirée des projets et programmes actuellement menés dans le cadre de l'obligation des importateurs de carburants fossiles de compenser les émissions de CO₂. Ils supposent que les coûts par tonne de CO₂ s'élèvent à 320 francs, ce qui équivaut à la sanction en cas de non-respect de l'obligation de compenser. Ces hypothèses ne correspondent plus à l'évolution attendue ; les nouvelles estimations sont indiquées en italiques (cf. ch. 3.2).

Le tableau ci-dessus ne tient pas compte de la compensation des pertes fiscales qui se seront accumulées d'ici 2020 en raison de l'allègement de l'impôt sur les huiles minérales dont bénéficient les biocarburants. Cette compensation, qui s'élève à 1,6 centime par litre (voir ch. 2), s'impose du fait de

³ Modification de l'art. 12a de loi sur l'imposition des huiles minérales dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂ (modification d'autres actes).

⁴ Le volume des ventes de biodiesel et de bioéthanol étant en forte augmentation, ce montant de 1,6 centime est susceptible d'augmenter.

la neutralité des recettes prescrite par la loi sur l'imposition des huiles minérales ; elle est indépendante des modalités de la loi sur le CO₂.

3.2 Scénarios d'évolution des coûts de compensation

Scénario « faibles coûts »

Hypothèses relatives à un scénario dans lequel les prix seraient faiblement majorés :

	Part des émissions	Coûts par tonne d'éq.-CO ₂	Majoration par litre de carburant
Carburants renouvelables	5 %	200 francs	2,6 centimes
Suisse, autres	10 %	100 francs	2,3 centimes
Étranger	70 %	5 francs	0,8 centime
Réserve	5 %		
Total	90 %		5,7 centimes

Les calculs récemment effectués pour comparer l'iv. pa. Burkart (17.405) et la révision totale de la loi sur le CO₂ (cf. rapport du 27 mars 2018 à l'intention de la CEATE-N) reposent sur les prix réactualisés qui ont cours au sein de l'UE pour les carburants renouvelables avancés contrôlés par la méthode du bilan massique⁵. Ces prix sont plus de 30 % inférieurs à ceux des carburants ségrégués. Les estimations actuelles tablent donc, pour les carburants renouvelables, sur un peu plus de 200 francs par tonne d'éq.-CO₂, montant qui pourrait être refinancé par une majoration de 2,6 centimes par litre.

Du fait de la diffusion de nouvelles technologies, il est possible que les coûts du CO₂ pour les projets de compensation réalisés en Suisse s'inscrivent durablement au bas de la fourchette de prix actuelle, qui va de 100 à 150 francs par tonne d'éq.-CO₂. Le fait que la période d'engagement 2021–2030 (10 ans) est plus longue que la période d'engagement actuelle (2013–2020, soit 8 ans), et partant aussi la durée d'amortissement pour les coûts d'investissement, parle également en faveur de cette hypothèse.

De plus, la prestation de compensation demandée dans la proposition du Conseil fédéral n'augmente que peu, en chiffres absolus, de 2020 à 2030 : la législation sur le CO₂ en vigueur exige que soient compensées 10 % des émissions pour l'année 2020, ce qui correspond à 1,5 million de tonnes d'éq.-CO₂. Selon les perspectives d'émissions des gaz à effet de serre, les émissions dues au trafic vont diminuer, s'inscrivant à 12 millions de tonnes de CO₂ en 2030, de sorte qu'un taux de compensation de 15 % correspondrait à une prestation de réduction de 1,8 million de tonnes de CO₂. En d'autres termes, si les projets existants continuent de déployer tous leurs effets après 2020, il faudrait lancer de nouveaux projets de compensation pour environ 0,3 million de tonnes de CO₂, ce qui entraînerait une diminution des coûts de compensation. Il convient en outre tenir compte du fait que les projets actuels déploieront leurs effets au-delà de l'année 2020, mais que leurs coûts seront déjà en partie amortis d'ici là⁶.

Si les coûts moyens de la compensation en Suisse s'élevaient à 100 francs par tonne d'éq.-CO₂, il faudrait compter une majoration de 2,3 centimes par litre.

⁵ Le recours à la méthode du bilan massique au sein de l'UE est prescrit par la directive 2009/28/CE (art. 18) : un bilan massique permet de mélanger des lots de matières premières ou de carburants biogènes présentant des caractéristiques de durabilité différentes. La somme de tous les lots prélevés sur le mélange doit cependant avoir les mêmes caractéristiques de durabilité, dans les mêmes quantités, que la somme de tous les lots ajoutés au mélange.

⁶ Un autre élément décisif sera de savoir dans quelle mesure les personnes soumises à l'obligation de compenser pourront imputer les attestations excédentaires issues de la période 2013–2020. Étant donné que ces attestations n'amélioreront pas le bilan des gaz à effet de serre de la Suisse après 2020, le Conseil fédéral propose de limiter cette imputation à 2025 dans l'intérêt de la réalisation des objectifs.

S'agissant de l'obligation de compenser par des mesures prises à l'étranger, il est très difficile de fournir une estimation, car les dispositions d'exécution de l'Accord de Paris ne sont pas encore disponibles. La fourchette des pronostics existants, établis par exemple par l'Agence internationale de l'énergie (AIE), est donc très large. Néanmoins, les prix devraient dans tous les cas de figure être supérieurs aux prix actuels, car les pays en développement veulent exploiter eux-mêmes les potentiels du meilleur marché. Dans ce scénario, la limite inférieure est la suivante : 5 francs par tonne d'éq.-CO₂ et 0,8 centime de majoration par litre.

Scénario « coûts élevés »

Hypothèses relatives à un scénario comportant des majorations élevées :

	Part des émissions	Coûts par tonne d'éq.-CO ₂	Majoration par litre de carburant
Carburants renouvelables	5 %	320 francs	4 centimes
Suisse, autres	10 %	320 francs	7,9 centimes
Étranger	70 %	75 francs	13,0 centimes
Réserve	5 %		
Total	90 %		24,9 centimes

Dans le scénario prévoyant des majorations élevées, la part des coûts due à la compensation en Suisse est déterminée par le montant maximal que les personnes soumises à l'obligation de compenser sont prêtes à payer par tonne d'éq.-CO₂, à savoir 320 francs⁷. Ce montant est donné par la sanction en cas de non-respect de l'obligation. Quant à la part des coûts due à la compensation à l'étranger, on admet qu'elle s'élève à 75 francs par tonne d'éq.-CO₂. Cette estimation, qui a été faite par le WWF, est jugée très élevée par l'OFEV⁸.

Scénario avec une part plus élevée à compenser par des mesures en Suisse

Augmenter la part devant être compensée en Suisse entraîne une hausse des coûts. Dans le scénario suivant, cette part s'élève à 25 %, et les prix par tonne de CO₂ s'appuient sur le message du Conseil fédéral et les connaissances actuelles en matière de carburants renouvelables contrôlés par la méthode du bilan massique.

	Part des émissions	Coûts par tonne d'éq.-CO ₂	Majoration par litre de carburant
Carburants renouvelables	5 %	200 francs	2,6 centimes
Suisse, autres	20 %	150 francs	7 centimes
Étranger	60 %	35 francs	2,1 centimes
Réserve	5 %		
Total	90 %		11,7 centimes

⁷ Si les coûts augmentent trop, les personnes soumises à l'obligation de compenser préféreront s'acquitter de la sanction, qui s'élève à 320 francs par tonne d'éq.-CO₂ selon la proposition du Conseil fédéral. Ce sont ces coûts maximaux que le TCS a pris comme base, en posant en outre comme hypothèse qu'il faudra compenser les 90 % des émissions de CO₂ dues au trafic en Suisse. Un tel scénario est irréaliste et ne correspond pas à l'intention du Conseil fédéral. Il entraînerait une majoration de près de 70 centimes par litre.

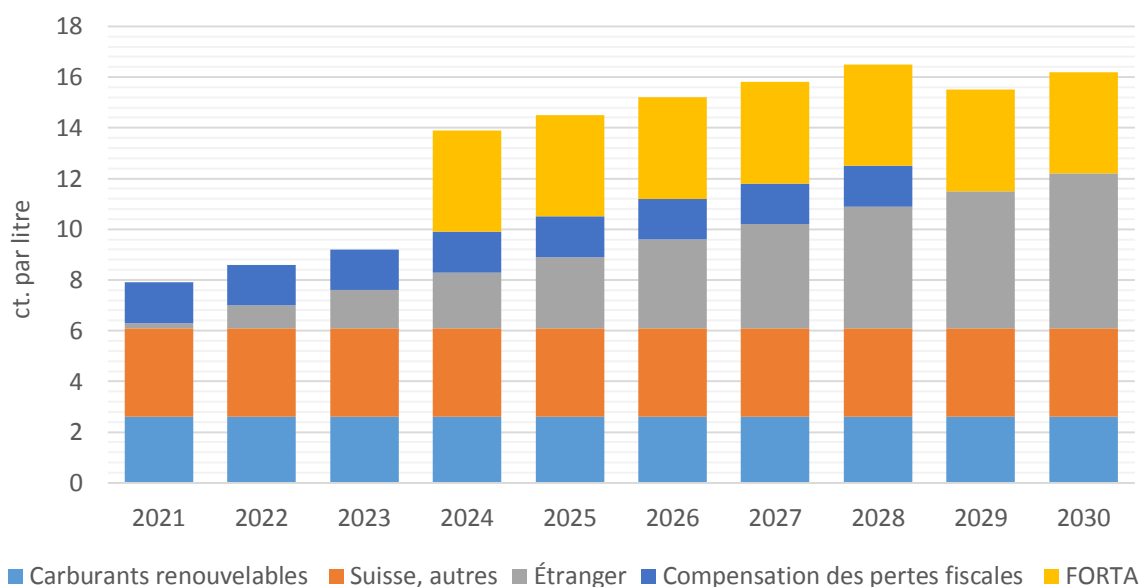
⁸ Cf. communiqué de presse et fiche d'information du WWF :

<https://www.wwf.ch/fr/medias/loi-sur-le-co2-les-compensations-a-letranger-coutent-375-milliards>

4 Conclusion

L'obligation de compenser prévue par la loi sur le CO₂ en vigueur renchérit les carburants de **1,5 à 2 centimes** par litre. Avec la proposition établie par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂, cette majoration augmentera vraisemblablement (dans un scénario moyen et avec l'autorisation des carburants renouvelables contrôlés au moyen de la méthode du bilan massique) de **6,5 à 7 centimes** par litre de carburant, atteignant au total environ **8,5 centimes**. Dans des scénarios plus extrêmes, la fourchette de majoration (incluant le supplément déjà existant) va de **5,7 à 24,9 centimes par litre**, la limite supérieure étant définie par le montant des sanctions. Les réductions des émissions de CO₂ qui en découleront sont relativement importantes : elles permettront d'économiser 9,1 millions de tonnes de CO₂ (Suisse : 0,6 million, étranger : 8,5 millions) d'ici 2030 par rapport à 2020.

Illustration : évolution jusqu'en 2030 selon la proposition du Conseil fédéral, en incluant les carburants renouvelables contrôlés par la méthode du bilan massique



Si les coûts par tonne de CO₂ peuvent être estimés assez précisément pour la compensation en Suisse sur la base de l'expérience accumulée à ce jour, les coûts d'évitement à l'étranger sont entachés d'importantes incertitudes, car ils dépendent de la propension du pays hôte à céder des prestations de réduction. Par conséquent, les coûts d'évitement à l'étranger pourraient en théorie aussi grimper jusqu'au niveau du montant de la sanction (320 francs par tonne de CO₂). **Une augmentation de la part des émissions pouvant être compensées à l'étranger au détriment de celle à compenser en Suisse n'atténuerait donc pas nécessairement la majoration des prix.**

La majoration des prix attendue au fil du temps pour financer les mesures prises à l'étranger est due à l'augmentation des quantités devant être compensées en raison de l'application d'une trajectoire de réduction constante. De plus, elle souligne le fait que ces activités doivent d'abord être développées. On peut toutefois s'attendre à ce que, dans les faits, les importateurs de carburants compensent la majoration des prix effective en appliquant une valeur moyenne à la pompe.