



27 mars 2018

Comparaison entre « révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020 » et « Iv. pa. Burkart »

Rapport à l'intention de la CEATE-N

1 Contexte

Le 19 février 2018, pour donner suite à l'Iv. pa. Burkart demandant la reconduction des allègements fiscaux accordés jusqu'à la mi-2020 pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants (17.405), la CEATE-N a chargé l'administration de comparer l'Iv. pa. Burkart avec la proposition du Conseil fédéral d'une révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020 (17.071), en particulier du point de vue des conséquences financières, des volumes attendus de carburants renouvelables¹ et des incidences sur les producteurs suisses.

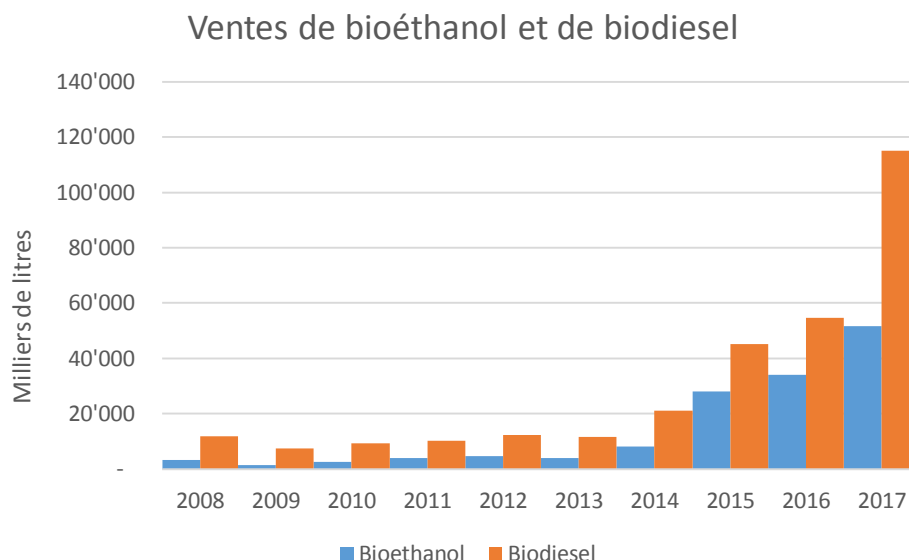
Depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin, RS 641.61) le 1^{er} juillet 2008, l'usage de carburants respectueux de l'environnement est encouragé par des avantages fiscaux. D'une part, les taux d'imposition sur le gaz naturel et le gaz liquide utilisés comme carburant ont été abaissés de 40 centimes par litre d'équivalent essence (ce qui équivaut à une réduction fiscale d'environ 70 %). D'autre part, les biocarburants (comme le bioéthanol ou le biodiesel) peuvent bénéficier d'un allègement fiscal dès lors qu'ils satisfont aux exigences écologiques et sociales prescrites. Ces dernières ont été renforcées le 1^{er} août 2016 suite à l'Iv. pa. de la CEATE-N (09.499, Agrocarburants. Prise en compte des effets indirects).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi révisée sur le CO₂ le 1^{er} janvier 2013, il est en outre possible de céder aux importateurs de carburants fossiles soumis à l'obligation de compensation des attestations correspondant aux réductions d'émissions de CO₂ réalisées grâce à l'utilisation de biocarburants.

Seule la combinaison des allègements fiscaux et de l'obligation de compensation a produit une augmentation significative de la part des carburants renouvelables, comme le montre l'III. 1. L'avantage de prix résultant des allègements fiscaux seuls n'a pas suffi. L'impôt sur les huiles minérales (Impmin) est d'environ 76 centimes par litre pour le diesel, tandis que les coûts supplémentaires liés au biodiesel (importation) par rapport au diesel fossile atteignent environ 95 centimes par litre. Pour l'essence,

¹ Les termes et définitions désignant les carburants produits à partir de sources renouvelables sont nombreux : « biocarburants », « carburants biogènes », « carburants renouvelables », « carburants issus de matières premières renouvelables », etc. Dans un souci de simplification, le présent rapport utilise les termes de « biocarburant » (terminologie de la Limpmin) et de « carburant renouvelable » (terminologie du Message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020). On entend par là des carburants produits à partir de biomasse ou d'autres sources d'énergie renouvelable (électricité verte, p. ex.), à ne pas confondre avec les carburants respectueux de l'environnement, dont le gaz naturel et le gaz liquide font également partie.

l'Impmin est d'environ 73 centimes par litre, alors que les coûts supplémentaires liés au bioéthanol (importation) s'élèvent à environ 107 centimes par litre.



III. 1 : Ventes de bioéthanol et de biodiesel jusqu'en 2017

2 Description des deux variantes

2.1 Révision totale de la loi sur le CO₂ post-2020 (17.071)

Dans le Message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂, le Conseil fédéral propose de ne pas reconduire les allègements fiscaux accordés jusqu'à la mi-2020 dans le cadre de l'Impmin, pour le maintien desquels peu de participants se sont prononcés lors de la consultation relative à la politique climatique post-2020, mais de renforcer plutôt la solution d'une compensation des émissions de CO₂. Producteurs et importateurs de carburants fossiles devront donc continuer à compenser en partie les émissions de CO₂ générées par les transports, la part des compensations à réaliser en Suisse étant relevée à au moins 15 %. Au minimum 5 % des émissions de CO₂ générées par les transports devront être compensés par des carburants renouvelables. La non-réalisation de cet objectif donnera lieu à une prestation de remplacement de 320 francs par tonne de CO₂ non compensée, ce qui équivaut à 74 centimes par litre d'essence et 84 centimes par litre de diesel.

Actuellement, n'importe quel biocarburant peut être mis sur le marché, bien que tous ne donnent pas droit à un allègement fiscal. À l'avenir, des critères de qualité seront introduits, de sorte que seuls les carburants renouvelables répondant à certaines exigences écologiques pourront être mis à la consommation. La loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) sera modifiée en ce sens, ainsi que d'autres actes. Les exigences devront être définies de manière à ce que les carburants mis sur le marché soient principalement obtenus à partir de déchets et de résidus de production (pas d'agrocultures), comme c'est le cas actuellement, ce qui garantit le respect du principe « assiette – auge – réservoir »² et, dans une certaine mesure, également du principe de l'« utilisation en cascade »³. Les exigences sociales actuelles seront abandonnées. L'importation d'agrocultures en Suisse demeurant interdite, les inquiétudes d'ordre social (sécurité alimentaire, droits territoriaux) sont en grande partie levées. Le terme de « biocarburant » doit être remplacé par le terme de « carburant

² On entend par principe « assiette – auge – réservoir » l'utilisation de carburants renouvelables qui ne sont pas en concurrence avec des denrées alimentaires ou des fourrages.

³ On entend par « utilisation en cascade » l'utilisation successive d'une même matière première renouvelable pour une ou plusieurs utilisations matérielles, suivies d'une utilisation énergétique.

renouvelable » afin de signifier explicitement que sont visés non seulement les carburants produits à partir de biomasse, mais aussi d'autres carburants comme les carburants synthétiques (carburants produits au moyen d'électricité, p. ex.).

Le marché suisse étant restreint, la nouvelle réglementation devra autant que possible s'inspirer de l'UE, qui entend désormais promouvoir en priorité les carburants renouvelables avancés (*advanced biofuels*), obtenus notamment à partir d'algues, de déchets organiques ou de matières cellulosiques. Il sera donc possible, à l'avenir, d'importer des carburants contrôlés par la méthode du bilan massique.⁴ Des normes volontaires et, éventuellement, des systèmes utilisés dans les États membres de l'UE seront par ailleurs largement reconnus.

Les modifications de la loi sur le CO₂ et de la LPE rendues nécessaires par la proposition du Conseil fédéral doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021, ce qui créera un vide réglementaire pendant une période de six mois, durant laquelle l'obligation de compensation des émissions de CO₂ sera toutefois maintenue. Cependant, au vu des grands écarts de prix entre les carburants renouvelables et les carburants fossiles, le Conseil fédéral n'a pas de raison de croire que des quantités importantes d'agrocultures indésirables seront importées pendant ce laps de temps.⁵

2.2 Iv. pa. Burkart (17.405)

L'Iv. pa. Burkart a été déposée en février 2017, avant que le Message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020 n'ait été transmis au Parlement. Elle demande la prolongation des avantages fiscaux accordés pour les carburants respectueux de l'environnement (gaz naturel et gaz liquide utilisés comme carburant ainsi que biocarburants) jusqu'à la fin 2030. Les pertes de recettes de l'Impmin seraient compensées par une imposition plus élevée de l'essence et du diesel (actuellement essence seule). Le maintien des critères écologiques et sociaux imposés par la Limpmin implique que seuls continueraient à pouvoir bénéficier d'allègements fiscaux les biocarburants et matières premières ségrégés. « Ségrégé » signifie que des carburants et des matières premières présentant des caractéristiques de durabilité différentes ne peuvent à aucun moment être mélangés, contrairement à ce qu'autorisent les systèmes de bilan massique (cf. annexe).

L'Iv. pa. Burkart ne précise pas si l'encouragement actuel doit être poursuivi selon une double approche (allègement fiscal et obligation de compensation des émissions de CO₂).

3 Conséquences financières

3.1 Neutralité des recettes de l'impôt sur les huiles minérales

La Limpmin en vigueur (art. 12e) prescrit la neutralité des recettes. Le Conseil fédéral a donc l'obligation de compenser les pertes résultant des allègements fiscaux par une adaptation des taux d'imposition sur l'essence fossile. Cette neutralité budgétaire n'a pas encore été atteinte. Le 1^{er} juillet 2008, le Conseil fédéral, se fondant sur des prévisions de volumes, avait certes relevé le taux d'imposition de l'essence de 1,35 centime par litre, mais il est revenu sur sa décision peu de temps après, car, notamment, les volumes de biocarburants mis en circulation étaient inférieurs aux prévisions. Le surplus de recettes généré par cette augmentation a permis de compenser les pertes fiscales des années suivantes. Mais lorsqu'une nouvelle augmentation du taux d'imposition de l'essence s'est avérée nécessaire, le Conseil fédéral a décidé d'y renoncer début 2015, car l'économie avait déjà été fortement éprouvée à la suite de l'abandon du taux plancher du franc face à l'euro ainsi que

⁴ 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.

⁵ Cf. 17.071 Message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, FF 2017 1526 229

par l'effondrement du tourisme à la pompe qui s'en est suivi. Le renchérissement du carburant dû au relèvement du taux de l'Impmin aurait conduit à amplifier les ventes déficitaires, en particulier pour les stations-service situées à proximité de la frontière.

Les pertes fiscales cumulées à la fin 2017 s'élèvent à environ 330 millions de francs. Selon les estimations, elles pourraient atteindre 700 millions de francs à la mi-2020. La neutralité des recettes prévue par la loi impose leur compensation, que les allègements fiscaux soient reconduits ou non.

Avec la révision totale de la loi sur le CO₂, le Conseil fédéral propose d'adapter la Limpmmin (modification d'autres actes) afin de prolonger le délai pour la compensation des pertes fiscales jusqu'au 31 décembre 2028 (actuellement 30 juin 2020) et d'étendre le principe de neutralité des recettes au diesel. Au vu de l'évolution du marché, qui s'est traduite par une augmentation importante de la part biogène dans le diesel également, la compensation des pertes fiscales par l'essence seule ne semble en effet plus justifiée. Pour compenser le solde négatif de 700 millions de francs attendu d'ici à la mi-2020, la prolongation du délai de compensation et l'extension au diesel devront être associées à partir de 2021 à une augmentation du prix de l'essence et du diesel d'environ 1,6 centime par litre.⁶

Dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de l'lv. pa. Burkart, de nouvelles pertes fiscales d'un montant de 253 millions de francs par an s'ajouteraient à partir de la mi-2020 aux pertes fiscales cumulées à cette date.⁷ D'ici à la fin 2030, le montant à compenser totaliserait donc 3356 millions de francs⁸, ce qui – pour une mise en œuvre sans incidence sur les recettes – imposerait d'augmenter les taux d'imposition de l'essence et de l'huile de diesel d'environ 5,7 centimes par litre à partir de la mi-2020.

De manière générale, il faut retenir que le système actuel ou sa reconduction, souhaitée par l'lv. pa. Burkart, consiste en un simple transfert de taxation : d'un côté, les biocarburants bénéficient d'un allègement fiscal et, de l'autre, les carburants fossiles subissent une hausse d'impôt. Un tel transfert n'existe pas avec la proposition du Conseil fédéral, car tous les carburants seraient imposés directement. D'un point de vue fiscal, aucune des deux variantes n'a d'impact sur les prix à la pompe puisque dans les deux cas, l'impôt est répercuté sur le prix du carburant payé par le client final. Comme il est à prévoir que la plupart des stations-service proposeront un mélange standard, le terme d'« allègement » est en réalité mensonger. L'avantage fiscal n'aura duré que le temps de la pénétration sur le marché, les premiers acteurs en ayant profité aux frais de la collectivité.

3.2 Coûts des biocarburants

L'importation ou la fabrication, et l'addition au mélange de biocarburants relativement chers génèrent des coûts qui finissent également par être répercutés sur le client final. Comme les biocarburants sont rarement vendus purs (aux entreprises de transports, p. ex.), mais plutôt dans des mélanges, le client paye à la pompe un prix mixte fossile-biogène.

L'obligation de compenser 5 % des émissions de CO₂ dues aux transports par des carburants renouvelables, proposée par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂, engendre un surcoût, que les importateurs de carburants fossiles refinancent par une hausse des prix à la pompe. Dans cette variante, le prix des biocarburants est inférieur de plus de 30 % à celui des carburants ségrégués actuels compte tenu de l'autorisation de la méthode du bilan massique. Par contre,

⁶ Pour compenser le solde négatif de 700 millions de francs cumulé au 30 juin 2020 d'ici au 31 décembre 2028, il est nécessaire d'augmenter le taux d'imposition de l'essence et de l'huile de diesel de 1,6 centime au 1^{er} janvier 2021, ce qui générerait des recettes supplémentaires annuelles de 90 millions de francs, soit un total de 720 millions de francs (1,6 centime x 56,25 millions x 8 ans).

⁷ Exception : le potentiel technique d'un mélange avec 5 % de bioéthanol et 7 % de biodiesel sera réalisé à partir du 1^{er} juillet 2020.

⁸ 253 millions de francs sur une durée de 10,5 ans (du 1^{er} juillet 2020 au 31 décembre 2030) donnent environ 2656 millions de francs, auxquels s'ajoute le solde négatif d'environ 700 millions de francs cumulé au 30 juin 2020.

les biocarburants sont soumis à la Limpmin à partir du 1^{er} juillet 2020. Ces deux effets contraires conduisent, pour un mélange à 5 %, à un surcoût d'environ 2,6 centimes par litre.⁹

L'lv. pa. Burkart permet certes aux biocarburants de continuer de bénéficier d'un allègement sur l'Impmin, mais cet avantage de prix ne suffit pas assurer leur compétitivité (cf. chiffre 1). Cela impose un financement supplémentaire aux importateurs soumis à l'obligation de compensation, lequel est à son tour répercuté sur le prix des carburants. Ce surcoût est inférieur à celui engendré par la proposition du Conseil fédéral, car une partie est déjà préfinancée par l'allègement fiscal. Mais les carburants ségrégés coûtent aussi plus cher que les carburants contrôlés par la méthode du bilan massique. Ces deux effets contraires engendrent des coûts estimés à environ 1 centime par litre de carburant.¹⁰

3.3 Coûts de l'exécution

Le Conseil fédéral propose de s'inspirer pour la période postérieure à 2020 des normes internationales existantes, en particulier de celles de l'UE, et donc d'exclure les carburants issus de denrées alimentaires ou de fourrages. L'UE certifie des carburants renouvelables répondant à des exigences écologiques analogues à celles proposées par le Conseil fédéral.¹¹ Les certificats de l'UE qui satisfont aux exigences écologiques proposées dans le projet de la LPE (modification d'autres actes) seront reconnus. S'appuyer ainsi sur un système de certification établi au niveau international permet de limiter les coûts d'exécution. L'autorisation de carburants renouvelables avancés, contrôlés par la méthode du bilan massique et donc usuels, réduira considérablement la charge administrative aussi bien pour l'économie (accès simplifié au marché) que pour la Confédération (contrôles réduits).

La prolongation des allègements fiscaux souhaitée par l'lv. pa. Burkart perpétue un mode d'exécution relativement plus lourd. Le fabricant ou l'importateur doit déposer pour chaque biocarburant et pour chaque parcours commercial et circuit de livraison une demande d'allègement fiscal auprès de l'administration, dans laquelle il certifie satisfaire aux exigences légales et à laquelle il doit joindre des échantillons de marchandise. L'administration fiscale procède à un examen du dossier, à un contrôle de vraisemblance et à l'analyse les échantillons. Si le dossier est complet et que les échantillons de marchandises et les documents fournis correspondent, une autorisation est accordée pour une période de quatre ans. Toute modification (concernant les matières premières ou le processus de fabrication, p. ex.) doit être immédiatement communiquée à l'administration pour qu'elle puisse réexaminer la conformité de la demande. L'Administration fédérale des douanes (AFD) procède ponctuellement au contrôle de l'adéquation entre le dossier et la réalité. Des audits peuvent être commandés afin d'effectuer des contrôles à l'étranger sur les biocarburants importés. En Suisse, ce sont les contrôleurs d'entreprise de l'AFD qui s'assurent de la légitimité des allègements fiscaux octroyés.

⁹ Exemple du biodiesel : le biodiesel contrôlé par la méthode du bilan massique coûte environ 90 centimes (prix Rotterdam + transport jusqu'à la frontière suisse) et le diesel fossile près de 40 centimes par litre (hors Impmin). Dans la proposition du Conseil fédéral, l'Impmin s'applique également au biodiesel. Les coûts supplémentaires pour les carburants renouvelables s'élèvent à 50 centimes par litre, ce qui représente 2,6 centimes dans un mélange à 5 % ($53 \times 0,05$).

¹⁰ Le biodiesel ségrégé coûte 132 centimes par litre, soit 95 centimes de plus que le diesel fossile hors Impmin. Avec l'allègement fiscal accordé sur la base de l'lv. pa. Burkart, la différence de prix, qui donne lieu à une obligation de compenser les émissions de CO₂ au moins équivalente, s'élève à 19 centimes, ce qui représente environ 1 centime par litre dans un mélange à 5 % ($19 \times 0,05$).

¹¹ Est déterminante à cet égard la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

4 Conséquences sur la production de biocarburants en Suisse

La mise en œuvre de la proposition du Conseil fédéral aurait pour les producteurs suisses des conséquences différentes selon les biocarburants (cf. explications points 4.2 à 4.4)

4.1 Situation et parts de marché

Les biocarburants sont importés ou produits en Suisse, comme le montre le tableau ci-dessous des chiffres provisoires de l'année 2017 :

Carburant dans le domaine des transports	Suisse	Importations	Total	% de carburants fossiles substitués
Bioéthanol	-	51,7 mio.	51,7 mio. l	1,5 %
Biodiesel (part en %)	7,4 mio. l (7 %)	107,6 mio. l (93 %)	115,0 mio. l (100 %)	3,4 %
Huiles et graisses hydrogénées d'origine végétale / animale (HVO / HEFA)	-	21,5 mio. l	21,5 mio. l	0,7 %
Recyclage d'huiles usagées	0,04 mio. l		0,04 mio. l	0,001 %
Biogaz (injecté)	24,1 mio. kg	-	24,1 mio. kg	71,9 %

La situation du marché doit cependant être considérée de façon différenciée suivant le type de biocarburant : les biocarburants liquides (bioéthanol ou biodiesel, p. ex.) sont principalement importés, tandis que le biogaz est actuellement produit exclusivement en Suisse puis converti directement en électricité ou bien préparé et injecté dans le réseau de gaz naturel. Le tableau ci-dessous détaille le nombre d'entreprises de production (état : février 2018).

Producteurs de carburants (CH)	Nombre
Bioéthanol	0
Biodiesel	6
Recyclage d'huiles usagées	3
Biogaz injecté (utilisation dans le domaine des transports)	31
Biogaz converti en électricité	386

4.2 Producteurs suisses de carburants liquides renouvelables

La Suisse compte actuellement 6 producteurs de biodiesel et 3 entreprises de recyclage d'huiles usagées. Il s'agit de très petites entreprises comparées aux établissements étrangers. Leurs coûts de production sont donc proportionnellement plus élevés. La suppression de l'allègement fiscal conduirait certes à une imposition d'environ 76 centimes par litre sur les biocarburants d'origine suisse, mais les biocarburants importés seraient soumis au même taux d'imposition.

L'autorisation de la méthode du bilan massique proposée par le Conseil fédéral permettrait de produire et de commercialiser des biocarburants à moindre coût puisque le commerce et la production de carburant ségrégué seraient supprimés. Les producteurs suisses pourraient être confrontés à une concurrence accrue. Mais ils auraient – tout comme les producteurs étrangers – la possibilité de recourir à des carburants contrôlés par la méthode du bilan massique et d'en tirer un avantage compétitif.

4.3 Producteurs suisses de biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel

Une trentaine d'entreprises produisent actuellement du biogaz qu'elles transforment puis injectent dans le réseau de gaz naturel. Environ 75 % du volume de biogaz injecté (imposé comme carburant) sont finalement utilisés comme gaz de chauffage dans des bâtiments.

Avec l'abandon de l'allègement sur l'Impmin proposé par le Conseil fédéral, le biogaz ne sera probablement plus injecté dans le réseau sous forme de carburant, mais exclusivement sous forme de combustible, ce dernier n'étant soumis ni à l'impôt sur les huiles minérales ni à la taxe sur le CO₂. Le biogaz étant très recherché comme combustible sur le marché du chauffage, il faut s'attendre à une forte demande.

Il est également probable que le gaz naturel et le biogaz utilisés comme carburants s'avèreront trop coûteux par rapport à d'autres types de carburants et disparaîtront du marché. La part des véhicules propulsés au gaz dans le parc suisse de voitures neuves demeure cependant marginale.¹²

La proposition du Conseil fédéral entraîne donc une perte de souplesse dans l'utilisation du biogaz, qui permet aujourd'hui de produire de l'électricité, de la chaleur ou du carburant.

4.4 Producteurs suisses de biogaz converti en électricité

Environ 400 entreprises fournissent aujourd'hui en Suisse du biogaz utilisé pour la production d'électricité. Comme celui-ci alimente un moteur à combustion, il est considéré comme un carburant. La fin programmée de la rétribution à prix coûtant (RPC) de l'électricité renouvelable injectée pourrait renforcer la tendance actuelle d'une utilisation du biogaz comme combustible injecté dans le réseau de gaz naturel plutôt que comme carburant pour la production d'électricité.

L'abandon de l'allègement de l'Impmin proposé par le Conseil fédéral permettrait à nouveau – comme c'était le cas avant le 1^{er} août 2016 – de bénéficier de l'incitation fiscale pour le biogaz utilisé comme carburant dans des groupes électrogènes stationnaires en vertu de l'ordonnance du DFF sur les allègements fiscaux pour l'impôt sur les huiles minérales (RS 641.612). Le taux d'imposition s'élèverait alors à 2,10 francs par 1000 kg, ce qui représente une charge financière négligeable pour l'exploitant d'une installation de biogaz.¹³

5 Complément : combinaison de l'allègement fiscal et du bilan massique

Les biocarburants contrôlés par la méthode du bilan massique ne peuvent pas bénéficier d'un allègement fiscal au titre de l'impôt sur les huiles minérales compte tenu de la législation en vigueur : les carburants physiques doivent correspondre exactement aux caractéristiques de durabilité physiques (l'identité physique est déterminante).

Pour que les carburants contrôlés par la méthode du bilan massique puissent bénéficier d'un allègement fiscal, il faudrait d'abord créer les bases juridiques correspondantes. Cela nécessiterait d'adapter la Limpmin et, le cas échéant, la LPE afin d'inscrire au moins les éléments suivants dans la législation :

¹² Cf. OFEN (2017) : Prescriptions relatives aux émissions de CO₂ des nouvelles voitures de tourisme et des véhicules utilitaires légers. Rapport de base

¹³ Une grande installation d'environ 500 kW devrait s'acquitter d'un impôt sur l'huile minérale de l'ordre de 1000 francs par an, un montant minimal au regard de la RPC (env. 400 000 francs par an).

- définition explicite de la possibilité d'allègements fiscaux pour les biocarburants contrôlés par la méthode du bilan massique ;
- adaptation des exigences de durabilité actuellement en vigueur (écologiques et sociales), de sorte que des normes volontaires et fondées sur celles de l'UE ainsi que, le cas échéant, des systèmes d'États membres de l'UE pour des biocarburants contrôlés par la méthode du bilan massique puissent être reconnus. L'accent porterait sur les carburants renouvelables avancés (*advanced biofuels*) obtenus, par exemple, à partir d'algues, de déchets organiques ou de matières cellulosiques, qui ne seraient pas en concurrence avec des denrées alimentaires ou des fourrages (exclusion des agrocarburants). La reconnaissance de normes internationales (certificats) permettrait de réduire la charge administrative tant pour l'économie que pour la Confédération. L'aménagement pourrait s'appuyer sur celui de la modification de la LPE proposée par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020.

Il convient de souligner qu'une telle réglementation impliquerait l'abandon du principe de l'identité physique en vigueur dans les législations douanière et fiscale actuelles. Si la combinaison des allègements fiscaux et des bilans massiques devenait une option politique concrète, les conséquences de celle-ci sur les réglementations douanières applicables (en matière d'entraide administrative et judiciaire, p. ex.) devraient faire préalablement l'objet d'un examen approfondi.

La combinaison des allègements fiscaux et des bilans massiques soumettrait les producteurs suisses à une concurrence plus forte que la proposition du Conseil fédéral, car la méthode du bilan massique rendrait les biocarburants importés encore meilleur marché.

6 Vue d'ensemble et conclusion

Vue d'ensemble des principaux points de comparaison :

	Iv. pa. Burkart (17.405)	Révision totale loi sur le CO₂ (17.071)
Objectif	Promouvoir, par des incitations fiscales respectant la neutralité des recettes, les biocarburants répondant aux exigences de qualité en vertu de la Limpin ainsi que le gaz naturel et le gaz liquide Pas d'objectif quantitatif	Augmenter l'utilisation de carburants renouvelables répondant aux exigences de qualité en vertu de la LPE Compenser au moins 5 % des émissions de CO₂ dues aux transports par des carburants renouvelables Fixation d'exigences de qualité pour biocombustibles
Durée	Allègements fiscaux pour les carburants respectueux de l'environnement limités au 31 décembre 2030 Compensation des pertes fiscales nouvelles et cumulées jusqu'au 30 juin 2020 : du 1^{er} juillet 2020 au 31 décembre 2030 Obligation de mise en circulation de carburants renouvelables : aucune	Allègements fiscaux pour les carburants respectueux de l'environnement limités au 30 juin 2020 Compensation des pertes fiscales cumulées jusqu'au 30 juin 2020 : du 1^{er} juillet 2020 au 31 décembre 2028 Obligation de mise en circulation de carburants renouvelables : du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030

Réduction de CO ₂	Iv. pa. Burkart seule : 0 En combinaison avec l'obligation de compensation, potentiel technique 0,7 t mio. CO ₂ par an	Min. 0,6 mio. t CO ₂ par an, potentiel technique 0,7 mio. t CO ₂ par an
Conséquences financières par litre de carburant (essence et diesel) à la pompe	Compensation pertes fiscales : 5,7 c. ¹⁴ Coûts carburant renouvelable : 1 c. (allègement Impmin inclus) Total d'ici à la fin 2030 : 6,4 c.	Compensation pertes fiscales : 1,6 c. ¹⁵ Coûts carburant renouvelable : 2,6 c. (allègement Impmin inclus) Total d'ici à la fin 2028 : 4,2 c. Total 2029 et 2030 : 2,6 c.
Actes à modifier	Limpmin	Loi sur le CO ₂ , Limpmin, LPE
Compatibilité internationale	Faible compatibilité internationale : uniquement carburants ségrégués issus de matières premières ségréguées ; sur le marché européen, part majoritaire de carburants contrôlés par la méthode du bilan massique	Compatibilité internationale : méthode du bilan massique prévue par la législation de l'UE ; exigences écologiques selon proposition de modification de la LPE compatible avec l'UE
Coûts de l'exécution	Exécution coûteuse fondée sur des demandes individuelles	Simplification administrative sur la base de normes internationales (certifications)

En autorisant les carburants contrôlés selon la méthode du bilan massique, la proposition du Conseil fédéral induit une réduction des prix des biocarburants d'environ un tiers. Globalement, cette variante est donc plus intéressante en dépit de l'abandon des allègements fiscaux. Les pertes fiscales liées à l'Impmin constituent un critère déterminant : elles continueraient de s'accroître avec l'iv. pa. Burkart et devraient être compensées à la pompe jusqu'en 2030 par l'augmentation des taux d'imposition de l'essence et du diesel, tandis qu'avec la proposition du Conseil fédéral, seules les pertes de recettes cumulées jusqu'à la mi-2020 seraient à compenser, et ce jusqu'en 2028 seulement.

La comparaison directe des surcoûts à la pompe montre bien que le système actuel, qui serait reconduit avec la variante proposée par l'iv. pa. Burkart, constitue un simple transfert de taxation : les biocarburants bénéficient d'un allègement d'impôt lors de leur mise en circulation, tandis que les carburants fossiles subissent une hausse proportionnelle de leur taux d'imposition. Ce mécanisme se justifiait à l'origine par la nécessité de créer des incitations pour les producteurs et importateurs. Avec la pénétration croissante des biocarburants sur le marché, qui a permis d'étendre l'offre de mélanges standard (fossile / biogène) à tout le pays, l'avantage de prix visé s'est évaporé, car le client final paye à la pompe un prix mixte « fossile-biogène ».

Le renoncement du Conseil fédéral à compenser les pertes fiscales des dernières années par une augmentation du taux d'imposition de l'essence équivaut à un préfinancement public des biocarburants sous la forme d'une non-perception de recettes. Le client final n'en profite cependant que de façon transitoire compte tenu de la neutralité des recettes prescrite par la loi. Au regard de la prochaine hausse de l'imposition des carburants fossiles, la charge administrative supplémentaire liée à l'allègement fiscal des biocarburants ne se justifie pas. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend désormais miser uniquement sur les incitations liées à l'obligation de compensation des émissions de CO₂ réalisée dans le secteur privé.

¹⁴ La compensation ne concernant que la partie fossile, le surcoût pour un mélange contenant une part renouvelable de 5 % s'élève à 5,4 centimes par litre (5,7 x 0,95).

¹⁵ Dans le mélange, 1,5 centime par litre (cf. note de bas de page 14)

L'autorisation des carburants contrôlés par la méthode du bilan massique soumet les producteurs suisses à une concurrence accrue. Cependant, les conséquences restent marginales et il existe des solutions alternatives, comme expliqué au chiffre 4.2.

La proposition du Conseil fédéral de révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020 (17.071) prévoit déjà d'adapter la LImpmi et la LPE ainsi que la modification d'autres actes ; les questions soulevées par l'lv. pa. Burkart (17.405) peuvent donc être traitées dans le cadre de ce projet.

Annexe : comparaison ségrégation/bilan massique

	Ségrégation	Bilan massique
Variante	Iv. pa. Burkart (17.405)	Révision totale de la loi sur CO ₂ (17.071)
Application (aujourd'hui)	Suisse	UE
Description	L'identité physique est déterminante, c.-à-d. que les carburants et les caractéristiques de durabilité doivent correspondre à 100 %.	Les carburants et les matières premières présentant des caractéristiques de durabilité différentes peuvent être mélangés, travaillés et stockés ensemble. Les différentes caractéristiques de durabilité sont uniquement séparées d'un point de vue comptable.
Exemple : biodiesel	- Le biodiesel à base d'huiles comestibles usagées doit aussi être physiquement fabriqué à partir de 100 % d'huiles comestibles usagées. Les carburants et les matières premières ne doivent à aucun moment être mélangés à d'autres matières premières (p. ex. huile de palme) ou à d'autres carburants (p. ex. biodiesel fabriqué à partir d'huile de palme). - Seul le biodiesel fabriqué physiquement à partir de 100 % d'huiles comestibles usagées est commercialisé.	- Du biodiesel fabriqué à partir d'huiles comestibles usagées et du biodiesel fabriqué à partir d'huile de palme sont stockés dans un même réservoir ; les parts respectives sont consignées d'un point de vue comptable. - Le biodiesel fabriqué à partir d'huiles comestibles usagées peut être retiré du mélange uniquement à hauteur de la quantité correspondante à sa part ajoutée. - Un mélange de biodiesel à base d'huile de palme et d'huiles comestibles usagées qui est <u>physiquement</u> mis sur le marché est néanmoins considéré, <u>d'un point de vue comptable</u>, comme du biodiesel fabriqué à partir de 100 % d'huiles comestibles usagées.
Résumé	Les carburants et les caractéristiques de durabilité physiques sont identiques.	Les carburants physiques se distinguent des caractéristiques de durabilité comptables.