

06.035

**Message  
relatif à la modification de la loi sur l'imposition  
des huiles minérales**

du 3 mai 2006

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales et vous demandons de l'approuver.

Simultanément, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2002 M 02.3382 Réduction du prix des gaz utilisés comme carburants, sans affecter les recettes fiscales, afin de diminuer les émissions de CO<sub>2</sub>

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 mai 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*La motion CEATE-CN 02.3382 du 20 août 2002 charge le Conseil fédéral de procéder à une modification de la législation relative à l'impôt sur les huiles minérales. La taxation du gaz naturel, du gaz liquide et du biogaz utilisés comme carburants doit être réduite d'au moins 40 centimes par litre d'équivalent essence, l'objectif étant de faire baisser les émissions de CO<sub>2</sub> et la pollution de l'air dans le domaine routier. Cette baisse d'impôt doit être compensée par une majoration de l'imposition de l'essence telle que le produit global de l'imposition des carburants demeure constant.*

*Vu que les carburants issus de matières premières renouvelables peuvent également avoir pour effet de réduire sensiblement les émissions de CO<sub>2</sub>, il est prévu de les exonérer de l'impôt.*

*Une réduction de l'impôt sur le gaz naturel et le gaz liquide de 40 centimes par litre d'équivalent essence ainsi qu'une exonération totale du biogaz et des autres carburants issus de matières premières renouvelables créent une incitation suffisante pour faire croître la demande en carburant ménageant l'environnement. Il y a tout lieu de s'attendre à une augmentation de la consommation de gaz naturel, de gaz liquide, de biogaz et d'autres carburants issus de matières premières renouvelables. La demande en essence diminuera à cause de la substitution, de la majoration d'impôt pour compenser la diminution de recettes et pour d'autres raisons.*

*Une réduction de l'impôt grevant les carburants ménageant l'environnement peut diminuer substantiellement les émissions de CO<sub>2</sub> dans le trafic routier, ce qui représente une importante contribution au comblement de l'écart par rapport aux objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub>.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>4058</b>
<b>1 Présentation de l'objet</b>	<b>4061</b>
1.1 Contexte	4061
1.2 Sens et but de l'imposition des carburants	4061
1.3 Nouvelle réglementation	4062
1.3.1 Gaz naturel et gaz liquide utilisés comme carburants	4062
1.3.2 Carburants issus de matières premières renouvelables	4063
1.3.3 Mélanges de carburants	4064
1.3.4 Baisses d'impôt et neutralité des recettes	4064
1.4 Justification et appréciation de la nouvelle réglementation	4067
1.4.1 Gaz naturel et gaz liquide utilisés comme carburants	4067
1.4.2 Carburants issus de matières premières renouvelables	4067
1.4.3 Baisses d'impôt et neutralité des recettes	4070
1.4.4 Caractère temporaire de la mesure	4070
1.4.5 Résultat de la consultation	4070
1.5 Corrélation entre les tâches et les ressources financières	4071
1.6 Droit comparé et rapports avec le droit européen	4073
1.7 Application	4074
1.7.1 Mesures propres à garantir la preuve d'un bilan écologique global positif	4074
1.7.2 Exécution de l'exonération fiscale pour les carburants issus de matières premières renouvelables	4074
1.7.3 Garantie de la neutralité des recettes	4075
1.7.4 Exécution du remboursement aux branches privilégiées	4076
1.8 Classement d'interventions parlementaires	4076
<b>2 Commentaire</b>	<b>4076</b>
<b>3 Conséquences</b>	<b>4079</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	4079
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4079
3.3 Conséquences économiques	4080
3.3.1 Conséquences pour l'économie globale	4080
3.3.2 Conséquences pour certaines catégories de la population	4081
3.4 Conséquences pour les pays en développement	4082
3.5 Conséquences écologiques	4082
3.5.1 Gaz naturel et gaz liquide utilisés comme carburants	4084
3.5.2 Carburants issus de matières premières renouvelables	4085
<b>4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier</b>	<b>4085</b>

<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>4085</b>
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	4085
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4085
5.2.1 Compatibilité avec le GATT/OMC	4085
5.2.2 Obligations unilatérales	4087
5.2.3 Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972	4087
5.3 Délégation de compétences législatives	4088
<b>Loi sur l'imposition des huiles minérales (Projet)</b>	<b>4089</b>

# Message

## 1 Présentation de l'objet

### 1.1 Contexte

La motion CEATE-CN 02.3382 du 20 août 2002 transmise par le Parlement charge le Conseil fédéral d'engager une modification de la législation relative à l'imposition des huiles minérales. La taxation du gaz naturel, du gaz liquide et du biogaz utilisés comme carburants doit être réduite de façon significative – d'au moins 40 centimes par litre d'équivalent essence – afin de faire baisser les émissions de CO<sub>2</sub> et la pollution de l'air dans le domaine routier. Cette baisse d'impôt doit être compensée par une majoration de l'imposition de l'essence telle que le produit global de l'imposition des carburants demeure constant.

La loi du 8 octobre 1999 sur le CO<sub>2</sub> (RS 641.71) prescrit que, d'ici à l'an 2010, les émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'utilisation de carburants fossiles doivent être réduites de 8 % par rapport à 1990. Pour atteindre les objectifs de réduction, la loi sur le CO<sub>2</sub> envisage des mesures volontaires et la possibilité pour le Conseil fédéral d'introduire une taxe sur le CO<sub>2</sub> si ces dernières ne se révèlent pas suffisamment efficaces. Dans sa décision du 23 mars 2005, le Conseil fédéral a posé le principe de l'introduction d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> à prélever sur les combustibles. Pour les carburants, il a décidé de donner temporairement une dernière chance aux mesures volontaires, notamment au centime climatique, qui est prélevé par l'économie privée sur l'essence et l'huile diesel depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2005. Le Conseil fédéral a concrétisé ces décisions dans son message du 22 juin 2005 concernant l'approbation du taux de la taxe sur le CO<sub>2</sub> appliquée aux combustibles<sup>1</sup>. Il y expose aussi la contribution que le gaz naturel et les carburants issus de matières premières renouvelables peuvent apporter à l'atteinte des objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub>.

L'utilisation de carburants gazeux peut contribuer à diminuer les émissions de CO<sub>2</sub> liées au trafic; un traitement fiscal privilégié est donc justifié.

L'emploi de carburants issus de matières premières renouvelables, par exemple l'éthanol, a également une influence positive sur le bilan de CO<sub>2</sub>. Il existe des projets concrets de mise en œuvre de tels carburants. C'est pourquoi il est prévu d'exonérer complètement les carburants issus de matières premières renouvelables.

Le présent projet de loi a été élaboré conjointement avec les associations de la branche concernée.

### 1.2 Sens et but de l'imposition des carburants

L'impôt sur les huiles minérales est un impôt à la consommation spécial perçu sur l'huile de pétrole, les autres huiles minérales, le gaz de pétrole et les produits résultant de leur transformation ainsi que les carburants. Les impôts à la consommation

<sup>1</sup> Message concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO<sub>2</sub> appliquée aux combustibles (FF 2005 4621).

spéciaux grèvent la consommation d'une marchandise déterminée avec pour objectif de procurer des recettes à l'Etat.

L'impôt se compose de l'impôt sur les huiles minérales proprement dit et de la surtaxe sur les huiles minérales (sur les carburants).

Les recettes provenant de l'impôt s'élèvent à quelque 5 milliards de francs, ce qui représente approximativement 10 % des recettes de la Confédération. Ce montant se compose de 3 milliards provenant de l'impôt sur les huiles minérales et de 2 milliards provenant de la surtaxe sur les huiles minérales. La moitié de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales sont obligatoirement affectées à des tâches en rapport avec le trafic routier.

### 1.3 Nouvelle réglementation

Le taux de l'impôt sur le gaz naturel et le gaz liquide est abaissé, conformément à la motion de la CEATE-CN (cf. ch. 1.1), de 40 centimes par litre d'équivalent essence. Les carburants issus de matières premières renouvelables, dont le biogaz, sont exonérés de l'impôt. La nouvelle réglementation est introduite par une modification de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin, RS 641.61).

#### 1.3.1 Gaz naturel et gaz liquide utilisés comme carburants

Pour le gaz naturel et le gaz liquide (par exemple le propane et le butane) utilisés comme carburants, la charge fiscale actuelle (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales) se monte à:

gaz naturel liquéfié:	484 fr. 90 par 1000 l à 15 °C
gaz liquide:	509 fr. 10 par 1000 l à 15 °C
gaz naturel à l'état gazeux:	809 fr. 20 par 1000 kg.

Transposée dans les unités de mesure du tarif fiscal, la baisse d'impôt de 40 centimes par litre d'équivalent essence correspond aux montants suivants:

gaz naturel liquéfié:	264 fr. 40 par 1000 l à 15 °C
gaz liquide:	294 fr. 10 par 1000 l à 15 °C
gaz naturel à l'état gazeux:	587 fr. 00 par 1000 kg.

Compte tenu de l'affectation obligatoire d'une partie des recettes, cette baisse fiscale est répartie proportionnellement entre l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales de la manière suivante:

Carburant	Impôt sur les huiles minérales	Surtaxe sur les huiles minérales	Charge totale
Gaz naturel liquéfié <sup>1</sup>	84.10	136.40	220.50
Gaz liquide <sup>1</sup>	88.30	126.70	215.00
Gaz naturel à l'état gazeux <sup>2</sup>	112.50	109.70	222.20

<sup>1</sup> En francs par 1000 l à 15 °C

<sup>2</sup> En francs par 1000 kg

### 1.3.2 Carburants issus de matières premières renouvelables

Pour les carburants issus de matières premières renouvelables, la charge fiscale actuelle (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales) se monte à:

biogaz	809 fr. 20 par 1000 kg
autres carburants issus de matières premières renouvelables (par exemple ester méthylique de colza, éthanol)	720 fr. 60 par 1000 l à 15 °C.

En vertu de l'art. 17, al. 2, let. d, de la loi sur l'imposition des huiles minérales, le Conseil fédéral peut accorder l'exonération partielle ou totale de l'impôt pour les carburants qui sont obtenus dans des installations pilotes ou de démonstration à partir de matières premières renouvelables. Le Conseil fédéral a réglementé l'exonération fiscale et les conditions régissant son octroi à l'art. 35 de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin; RS 641.611). A l'avenir, les carburants issus de matières premières renouvelables seront de plus en plus fabriqués dans des installations artisanales et industrielles, raison pour laquelle l'exonération fiscale pour les carburants obtenus dans des installations pilotes ou de démonstration ne pourra pas être accordée. Les carburants issus de matières premières renouvelables ont un gros potentiel de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>; c'est pourquoi ils devraient en principe être exonérés de l'impôt.

Etant donné que les carburants issus de matières premières renouvelables ne sont pas tous dignes d'être soutenus du point de vue de la protection climatique et de la protection de l'air, et comme on ne peut exclure que de nouveaux carburants arrivent bientôt sur le marché, le Conseil fédéral doit désigner les carburants exonérés. Ce faisant, il tiendra compte de leur contribution à la protection de l'environnement.

Actuellement, les carburants suivants contribuent à la protection de l'environnement, raison pour laquelle le Conseil fédéral a l'intention de les exonérer de l'impôt durant la phase initiale:

	N° de tarif <sup>2</sup>
– gaz riche en méthane provenant de la fermentation ou de la gazéification de la biomasse (biogaz)	2711.2910
– éthanol issu de matières premières renouvelables (bioéthanol)	2207.1000
– ester méthylique d'huiles végétales ou animales (biodiesel)	3824.9030
– huiles végétales et animales ainsi que huiles végétales et animales usagées	1501–1518

Les carburants qui ne figurent pas dans la liste ci-dessus mais qui sont obtenus à partir de matières premières renouvelables dans des installations pilotes ou de démonstration peuvent continuer d'être exonérés de l'impôt dans le cadre de l'art. 35 Oimpmin.

<sup>2</sup> RS 632.10, annexe

### 1.3.3 Mélanges de carburants

Les carburants issus de matières premières renouvelables sont rarement utilisés à l'état pur; ils sont le plus souvent mélangés à des carburants fossiles. Afin que l'objectif de l'exonération fiscale puisse être atteint, la part de carburants issus de matières premières renouvelables se trouvant dans des carburants fossiles doit être exonérée de l'impôt.

Cette réglementation ne vaut pas pour le gaz liquide mélangé à d'autres carburants fossiles (par exemple l'essence). Du point de vue de la protection de l'environnement, mais aussi en raison de la charge administrative qu'un traitement fiscal préférentiel entraînerait, ces mélanges de carburants fossiles ne sont pas dignes d'être soutenus.

### 1.3.4 Baisses d'impôt et neutralité des recettes

Les pertes fiscales dues à l'allègement accordé au gaz naturel et au gaz liquide et à l'exonération des carburants issus de matières premières renouvelables doivent être compensées par une imposition plus forte de l'essence.

#### Diminution des recettes

Compte tenu des quantités de gaz naturel, de biogaz, de gaz liquide, d'huiles végétales ou animales et d'ester méthylique de ces huiles ainsi que d'éthanol qui seront probablement utilisées l'année d'introduction de la mesure (court terme) et trois à quatre ans après l'introduction (moyen terme), la diminution des recettes est estimée aux montants suivants:

Année	Carburant	Quantités potentielles	Baisse d'impôt (en francs)	Diminution des recettes (en milliers de francs)
Année d'introduction	gaz naturel à l'état gazeux (en milliers de kg)	17 000	587.00	9 979
	biogaz (en milliers de kg)	3 000	809.20	2 428
	gaz liquide (en milliers de l)	10 000	294.10	2 941
	huiles végétales ou animales et leurs esters méthyliques (en milliers de l)	10 000	720.60	7 206
	éthanol issu de matières premières renouvelables (en milliers de l)	80 000	731.20	58 496
<i>montant total à compenser</i>				81 050 <i>81 millions de fr.</i>

Année	Carburant	Quantités potentielles	Baisse d'impôt (en francs)	Diminution des recettes (en milliers de francs)
3 à 4 ans après l'introduction	gaz naturel à l'état gazeux (en milliers de kg)	52 000	587.00	30 524
	biogaz (en milliers de kg)	6 000	809.20	4 855
	gaz liquide (en milliers de l)	40 000	294.10	11 764
	huiles végétales ou animales et leurs esters méthyliques (en milliers de l)	70 000	720.60	50 442
	éthanol issu de matières premières renouvelables (en milliers de l)	200 000	731.20	146 240
<i>montant total à compenser</i>				243 825 244 millions de fr.

Les quantités de gaz naturel et de biogaz ont été calculées en se fondant sur une estimation du nombre de véhicules au gaz naturel effectuée par l'Association Suisse de l'Industrie Gazière (ASIG). La branche du gaz s'attend à ce que l'allègement fiscal accordé au gaz naturel provoque une forte augmentation du nombre de véhicules au gaz naturel. Selon les indications fournies par l'ASIG, le prix du gaz naturel utilisé en tant que carburant peut atteindre 1 fr. 31<sup>3</sup> par litre d'équivalent essence (si la part de biogaz exonéré est élevée, le prix diminue proportionnellement). Une fois que la réduction fiscale aura eu lieu, le prix devrait descendre aux environs de 0 fr. 98 à 1 fr. 01 par litre d'équivalent essence. L'incitation à utiliser des véhicules au gaz naturel est particulièrement forte pour les conducteurs parcourant des distances importantes (flottes d'entreprise, pendulaires, etc.).

En ce qui concerne le gaz liquide, on compte que sa part représentera environ 0,5 % de la consommation d'essence et d'huile diesel à moyen terme.

L'ester méthylique d'huiles végétales ou animales peut être mélangé à l'huile diesel dans une proportion pouvant atteindre 5 %. Les quantités effectivement utilisées dépendent cependant des surfaces cultivées et des capacités de mise en œuvre pour la production d'ester méthylique. A moyen terme, on compte sur une adjonction d'ester méthylique à l'huile diesel de 2 à 3 %.

Du point de vue technique, il est possible de mélanger 5 à 10 % d'éthanol à l'essence. L'estimation des quantités consommées se fonde sur une adjonction de 5 % et sur l'idée que cette adjonction touchera quelque 30 % des ventes d'essence à court terme et la totalité de celles-ci à moyen terme. Ces quantités correspondent au potentiel communiqué par alcousuisse (projet etha+). Pour la branche pétrolière, l'adjonction d'éthanol exonéré est particulièrement attractive lorsque les prix des carburants sont élevés, car elle permet de les abaisser. La branche effectue par conséquent aujourd'hui déjà des investissements afin d'être en mesure de mélanger de l'éthanol à l'essence le plus rapidement possible une fois que le projet sera entré en vigueur. Les quantités nécessaires pour la Suisse – soit 200 millions de litres d'éthanol à moyen terme – sont modestes si on les compare aux 30 à 40 milliards de

<sup>3</sup> Etat en décembre 2005.

litres offerts sur le marché mondial. Les proportions évoquées – 30 % à court terme et la totalité des ventes d'essence à moyen terme – semblent donc tout à fait réalistes.

Ce projet repose sur des pronostics quantitatifs fondés sur une exploitation maximale des potentiels indiqués par la branche. Sans mesures supplémentaires telles qu'un fonds d'encouragement issu du centime climatique ou une incitation par la taxe sur le CO<sub>2</sub>, ce potentiel ne pourrait être exploité qu'à raison de la moitié au maximum<sup>4</sup>. En pareil cas, la diminution des recettes serait proportionnellement plus faible.

### Compensation de la diminution des recettes

La diminution des recettes devra être compensée par une imposition plus forte de l'essence. Au vu des pronostics relatifs à l'utilisation de carburants gazeux et de carburants issus de matières premières renouvelables, la charge fiscale grevant l'essence sera augmentée, par rapport à la charge fiscale actuelle, de 1 à 2 centimes par litre à court terme et de 6 à 7 centimes par litre à moyen terme.

Etant donné que la mesure est conçue de façon à n'avoir aucune incidence sur le budget, l'Etat n'en retirera pas de recettes supplémentaires. Par conséquent, malgré les taux d'impôt plus élevés grevant l'essence, l'ensemble des automobilistes ne subira pas d'augmentation de la charge fiscale. L'imposition plus élevée se réfère à l'essence non mélangée et ne se répercutera pas intégralement sur le prix à la colonne, car on peut admettre que l'essence vendue dans les stations-service sera en fait un mélange d'éthanol exonéré et d'essence. Le prix à la colonne ne devrait donc varier que de façon marginale. Si le prix d'un litre d'essence non mélangée à la colonne se monte par exemple à 1 fr. 60 (état fin 2005), il baisse à 1 fr. 59 si on lui mélange 5 % d'éthanol au prix d'environ 30 centimes par litre et que le taux d'impôt applicable à l'essence est augmenté de 6 centimes par litre ( $0,95 \times 1,66 + 0,05 \times 0,30$ ). Cet exemple montre que, si le prix de l'essence est élevé, l'adjonction d'éthanol exonéré entraînera même une tendance à la baisse du prix à la colonne.

En raison de l'affectation obligatoire des recettes, l'augmentation sera répartie proportionnellement entre l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales. Leurs taux sont les suivants:

Année	Impôt (fr./1000 l)	Surtaxe (fr./1000 l)	Charge globale (fr./1000 l)	Changement par rapport à aujourd'hui (ct./l)
Aujourd'hui	431.20	300.00	731.20	–
Année d'introduction	442.10	307.50	749.60	+1.8
3 à 4 ans après l'introduction	469.10	326.30	795.40	+6.4

Quelque 19 % de la diminution des recettes résultent de l'allègement fiscal accordé aux carburants gazeux. Ces derniers provoquent donc une augmentation d'impôt d'environ 0,3 centime par litre à court terme et d'environ 1,2 centime par litre à moyen terme.

<sup>4</sup> Bundesratvarianten zur Umsetzung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes, Arbeitspapier zu Modellrechnungen auf der Basis der neuen Referenzentwicklung der Energieperspektiven des BFE, Prognos SA, mars 2005 (non publié en français).

## **1.4 Justification et appréciation de la nouvelle réglementation**

Les mesures fiscales touchant d'une part le gaz naturel et le gaz liquide et d'autre part les carburants issus de matières premières renouvelables ont pour objectif commun l'abaissement des émissions de CO<sub>2</sub> et de la pollution atmosphérique dues à la consommation de carburant.

### **1.4.1 Gaz naturel et gaz liquide utilisés comme carburants**

La motion CEATE-CN 02.3382 demande que l'imposition du gaz naturel, du gaz liquide et du biogaz utilisés comme carburants soit réduite d'au moins 40 centimes par litre d'équivalent essence. Le Conseil fédéral ne propose cette réduction que sur le gaz naturel et le gaz liquide, mais pas sur le biogaz. Pour que ce dernier soit concurrentiel sous l'angle du prix, il doit être exonéré de l'impôt, comme les autres carburants issus de matières premières renouvelables.

Le prix de vente des véhicules au gaz naturel est de 2500 à 6000 francs plus élevé que celui des véhicules à essence comparables. Une réduction de l'impôt sur les carburants gazeux de 40 centimes par litre d'équivalent essence donne à ces carburants une chance de se faire une place sur le marché par rapport à l'essence et à l'huile diesel malgré le prix plus élevé des véhicules au gaz naturel.

### **1.4.2 Carburants issus de matières premières renouvelables**

#### **Carburants devant être exonérés de l'impôt**

En désignant les carburants issus de matières premières renouvelables qui doivent être exonérés de l'impôt, le Conseil fédéral doit tenir compte de leur contribution à la protection de l'environnement. Cette dernière comprend par exemple les effets de la production et de la consommation sur le climat, sur les sols et les eaux, ainsi que sur la santé humaine.

Les biocarburants issus de déchets végétaux et animaux sont presque neutres en CO<sub>2</sub> si leur préparation est effectuée de manière appropriée; comparés aux carburants conventionnels, ils n'ont globalement aucun effet secondaire notable; il y a donc lieu de promouvoir leur utilisation.

Il n'est en revanche pas possible de se prononcer de façon générale quant aux effets sur le climat et aux autres effets écologiques des biocarburants pour la fabrication desquels on a utilisé des matières premières spécialement cultivées dans ce but. Selon la matière première, la méthode de culture et les conditions géographiques, le bilan écologique peut être très variable (et même tout à fait négatif).

S'ils ont été produits de manière écologique, on peut en principe admettre que le biogaz, le bioéthanol et l'ester méthylique d'huiles végétales ou animales apportent une précieuse contribution à la protection du climat. La combustion d'ester méthylique provoque des émissions d'oxyde d'azote plus élevées que celle de l'huile diesel, mais les émissions de particules sont en revanche plus faibles.

En ce qui concerne leur emploi en tant que carburants, les huiles végétales et animales, de même que les huiles usagées, constituent un produit de niche, car elles ne peuvent être utilisées que dans des moteurs modifiés. Leur contribution à la protection de l'environnement doit aussi être exploitée.

Dans l'UE, les carburants issus de matières premières renouvelables font également l'objet d'une promotion fondée sur des mesures fiscales<sup>5</sup>. La directive 2003/30/CE<sup>6</sup> a pour but de garantir qu'une part minimale de biocarburants soit mise sur le marché dans les Etats membres de l'UE. Cette directive contient une liste minimale des produits considérés comme biocarburants (art. 2, al. 2). Les Etats membres sont libres de choisir dans cette liste les carburants qu'ils entendent promouvoir. On vise en principe à ce que les réglementations suisses soient eurocompatibles. Les carburants issus de matières premières renouvelables n'apportent cependant pas tous une contribution à la protection de l'environnement. C'est pourquoi le Conseil fédéral a l'intention de ne pas accorder l'exonération fiscale à certains carburants cités dans la directive de l'UE, à savoir le méthyl-tertio-butyl-éther (MTBE), l'éthyl-tertio-butyl-éther (ETBE), l'hydrogène, l'éther diméthylque et le méthanol (tous fabriqués à partir de biomasse). En raison de sa haute persistance, le MTBE peut menacer les eaux souterraines. L'ETBE a des caractéristiques similaires à celles du MTBE. Ces substances sont aujourd'hui déjà mélangées à l'essence; l'exonération de la part de carburant issu de matières premières renouvelables n'est cependant pas judicieuse en raison des inconvénients de ces substances. D'un point de vue analytique, il serait en outre difficile d'établir si la part d'éthanol provient effectivement de matières premières renouvelables.

Le biohydrogène (forte consommation d'énergie lors de la production), le bio-éther diméthylque et le bio-méthanol (émission de gaz à effet de serre lors de la production) sont également contestables sur le plan écologique. L'exonération fiscale de ces produits donnerait un signal erroné.

### **Justification de l'exonération fiscale**

Les carburants issus de matières premières renouvelables présentent globalement des avantages quant au bilan de CO<sub>2</sub> par rapport aux carburants fossiles. Pendant leur croissance, les matières premières retirent autant de CO<sub>2</sub> de l'environnement qu'elles en émettent ultérieurement lors de leur combustion. Cependant, la production de carburants issus de matières premières renouvelables provoque également des émissions de CO<sub>2</sub>. Elle est plus coûteuse que celle des carburants fossiles. C'est ainsi que les coûts de fabrication d'un litre d'ester méthylique d'huile de colza (EMC) se montent à 90 centimes environ, tandis que l'acquisition d'un litre d'huile diesel ne coûte que 67 centimes<sup>7</sup> environ, transport compris. Au point de vue du prix, l'exonération fiscale crée une incitation suffisante pour que les carburants issus de matières premières renouvelables soient également utilisés.

La baisse d'impôt de 40 centimes par litre d'équivalent essence accordée au gaz naturel modifie la relation de prix entre ce dernier et le biogaz. Afin d'améliorer cette relation, le biogaz doit, contrairement à ce que réclame la motion 02.3382 de la

<sup>5</sup> Cf. aussi ch. 1.6.

<sup>6</sup> Directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports, JOCE L 123 du 17.05.2003, p. 42.

<sup>7</sup> Etat en décembre 2005.

CEATE-CN, être entièrement exonéré de l'impôt. A côté de cette mesure fiscale, des mesures relevant du droit privé garantissent la vente de biogaz en tant que carburant.

Un accord a été conclu entre l'industrie suisse du gaz, représentée par Gasmobil AG, et l'association faîtière Biomasse Suisse; il a pour but de promouvoir l'utilisation du biogaz indigène dans le domaine des carburants. Cet accord prévoit notamment l'adjonction à prix fixe d'une quantité de biogaz correspondant au minimum à 10 % du gaz naturel vendu annuellement en tant que carburant. Cet accord cadre garantit que le biogaz sera utilisé même si le gaz naturel bénéficie d'un allègement fiscal. Avec la modification de loi qui est proposée, l'incitation financière à mélanger du biogaz au gaz naturel diminue; en effet, d'après la situation des prix à la fin 2005 (ceux du gaz naturel sont à la hausse), le gaz naturel coûterait encore – impôt réduit sur les huiles minérales compris – 7 centimes/kWh<sup>8</sup> (contre environ 11,5 centimes/kWh en décembre 2005), et le biogaz exonéré se situerait aux environs de 7,5 centimes/kWh. Tant que l'accord cadre sera en vigueur, le biogaz sera utilisé comme carburant malgré cette relation de prix. Etant donné que les deux partenaires de l'accord cadre y trouvent leur compte, il faut s'attendre à ce que celui-ci soit maintenu.

### **Appréciation de l'exonération fiscale**

A l'heure actuelle, la culture indigène de produits destinés à la fabrication de carburants issus de matières premières renouvelables est négligeable si l'on se réfère à la consommation globale de carburant. Cela est dû au fait que les produits agricoles rapportent plus lorsqu'ils sont utilisés pour la fabrication de fourrages ou de denrées alimentaires.

Si les procédés de gazéification du bois devaient s'avérer rentables, cela ouvrirait de nouvelles perspectives à l'économie forestière suisse. Les forêts suisses disposent de réserves considérables de bioénergie non exploitée. L'exploitation de la forêt répond aussi à des priorités: le bois de haute valeur est utilisé pour la fabrication de meubles et en tant que matériel de construction, tandis que le bois de moindre qualité est exploité pour la fabrication du papier ou la valorisation énergétique. A l'heure actuelle, l'entretien des forêts est soutenu par les pouvoirs publics, car leur exploitation économique ne couvre pas les frais. Il semble donc judicieux d'ouvrir de nouveaux débouchés pour le bois, par exemple par le biais du bois d'énergie.

La collecte et la mise en valeur séparées des déchets biogènes est un élément essentiel de la politique suisse en matière de déchets. Avec les techniques actuelles de fermentation, qui ont atteint leur maturité sur le plan technique, la production du compost permet en plus d'obtenir de l'énergie renouvelable sous la forme de biogaz, dont les possibilités d'utilisation sont multiples. Une exonération fiscale apporterait donc un soutien considérable aux efforts visant à promouvoir une politique suisse durable en matière de déchets.

L'exonération fiscale des carburants issus de matières premières renouvelables s'applique également aux carburants importés de l'étranger. Sur le marché de l'éthanol, la production indigène pourrait être soumise à une pression sur les prix toute particulière. Le Conseil fédéral est cependant d'avis que la production indigène ne doit être ni subventionnée ni protégée par d'autres mesures. Une protection de la

<sup>8</sup> Calculé sur la base du prix d'offre pratiqué par la branche pour le gaz naturel, cela quelle que soit la teneur en biogaz.

production indigène de carburants issus de matières premières renouvelables irait à l'encontre des efforts entrepris pour promouvoir la croissance et pour faire perdre à la Suisse son statut d'îlot de cherté.

### **1.4.3 Baisses d'impôt et neutralité des recettes**

L'augmentation de l'impôt sur l'essence, rendue nécessaire par des impératifs de neutralité budgétaire, pourrait, en fonction du rapport entre le prix de l'essence et celui de l'éthanol, entraîner une modification modérée du prix de l'essence (cf. ch. 1.3.4).

Les carburants qui seront exonérés de l'impôt serviront surtout à remplacer l'essence. Seul l'ester méthylique d'huiles végétales ou animales (biodiesel) sera utilisé en tant que produit de remplacement de l'huile diesel. Etant donné que le biodiesel est utilisé en quantités relativement réduites, la faiblesse de la diminution des recettes qui en résulte justifie que l'on renonce à une compensation sur l'impôt grevant l'huile diesel.

### **1.4.4 Caractère temporaire de la mesure**

Le caractère temporaire de ces mesures fiscales permettra au législateur d'évaluer leur impact et de décider le cas échéant certaines modifications. Une durée de douze ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de la loi donne aux fabricants une sécurité juridique suffisante pour pouvoir prendre des décisions en matière d'investissements.

### **1.4.5 Résultat de la consultation**

Le 21 octobre 2004, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral des finances (DFF) à ouvrir la procédure de consultation en vue de la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales. La consultation a duré du 21 octobre 2004 au 21 janvier 2005. Sur son principe, le projet a reçu l'approbation des milieux consultés. Les interlocuteurs estiment que la promotion de carburants ménageant l'environnement est une mesure efficace et efficiente pour abaisser les émissions de CO<sub>2</sub> et la pollution atmosphérique dans le trafic routier. De façon générale, on demande que la modification de la loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 au plus tard.

- La réduction de 40 centimes par litre d'équivalent essence de l'impôt sur le gaz naturel et le gaz liquide et l'exonération du biogaz sont approuvées par la majorité des interlocuteurs. Tandis que les partisans du biogaz demandent que seul le gaz naturel contenant 10 % de biogaz soit mis au bénéfice d'un allègement fiscal, l'industrie gazière rejette catégoriquement cette proposition.
- L'exonération fiscale des carburants issus de matières premières renouvelables reçoit une large approbation. Cependant, les avis divergent fortement au sujet des produits devant être exonérés de l'impôt. C'est ainsi que la branche

pétrolière demande notamment que les substances figurant dans la directive 2003/30/CE (cf. note de bas de page 6) soient reprises dans la liste des produits exonérés. D'autres participants à la consultation rejettent par contre l'exonération fiscale du bio-ETBE et du bio-MTBE, ainsi que de l'ester méthylique d'acides gras (FAME) et de l'éthanol.

- Le PS Suisse et alcosuisse, ainsi que d'autres participants à la consultation, réclament des dispositions claires et contraignantes en ce qui concerne la preuve d'un bilan écologique global positif. D'autres participants à la consultation, parmi lesquels le PRD, l'UDC et la branche pétrolière, rejettent l'adoption d'exigences allant au-delà des standards de l'UE en ce qui concerne la preuve du bilan écologique global.
- Les participants se félicitent de la neutralité des recettes découlant des mesures proposées. Tandis que 9 cantons, le PS Suisse, le Parti libéral suisse, le Parti écologiste et les associations de protection de l'environnement se prononcent en faveur d'une compensation des pertes fiscales par le biais de l'essence et de l'huile diesel, le PDC, l'UDC et la branche pétrolière s'opposent à une compensation par le biais de l'huile diesel.
- Le caractère temporaire de la mesure reçoit l'approbation de la majorité des interlocuteurs. Quelques participants demandent que ce caractère temporaire soit fixé à 20 ans; d'autres sont favorables à un caractère temporaire ne dépassant pas 5 à 8 ans.
- Quelques participants à la consultation (notamment le Parti chrétien-social et alcosuisse) demandent une protection de la production indigène d'éthanol par le biais d'un soutien étatique ou d'une protection à la frontière. L'UDC et la branche pétrolière sont par contre opposées à une protection de la production indigène. Elles demandent que la promotion des carburants ménageant l'environnement n'ouvre en aucun cas la voie à de nouvelles mesures de protection de l'agriculture. En rapport avec ce projet, l'Union Pétrolière et Economiesuisse demandent en particulier que l'importation d'éthanol à des fins industrielles soit exemptée du monopole de l'alcool, cela afin que des conditions générales garantissant la neutralité concurrentielle permettent à un marché de s'établir.

## **1.5 Corrélation entre les tâches et les ressources financières**

### **Politique agricole**

Dans le cadre de la politique agricole 2002, et sur la base de l'art. 59 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1), les dispositions détaillées concernant l'octroi de contributions pour la transformation d'oléagineux (colza, soja et tournesol) dans des installations pilotes ou de démonstration reconnues ont été fixées dans les art. 9 et 10, al. 1, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les contributions à la culture des champs (OCCCh; RS 910.17).

A l'heure actuelle, deux installations transforment annuellement environ 5200 tonnes de colza en quelque 2 millions de litres de carburant, d'additifs pour carburant et de lubrifiants. En 2004, des contributions d'un montant total de 1 026 000 francs ont été versées afin de réduire le prix des matières premières indigènes. Pour

100 kg de graines de colza, les contributions atteignent au maximum 35 francs, en fonction des quantités récoltées et de la demande en vue de la fabrication d'huile comestible. Des crédits d'investissement peuvent en outre être accordés pour la construction d'installations agricoles de biogaz.

### **Politique énergétique**

A l'avenir, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) ne financera plus aucune installation pilote ou de démonstration. Les installations de ce genre servent à tester des technologies innovantes avant leur introduction sur le marché, raison pour laquelle elles ont été subventionnées jusqu'en 2003. L'OFEN poursuivra en revanche les activités de recherche dans le domaine des installations de gazéification du bois, qui ne sont pas encore arrivées à maturité sur le plan technique. Les installations qui transforment le bois en carburant ne disposent donc d'aucune subvention ou autre incitation financière allant au-delà de la réduction de l'impôt sur les huiles minérales. L'OFEN poursuit cependant la recherche fondamentale dans ce domaine.

Dans le domaine des déchets, le délai d'octroi de contributions inscrit dans la loi est maintenant échu, si bien que la promotion financière ne peut plus être qu'indirecte. Cependant, la politique en matière de déchets garde un grand intérêt pour l'allègement des conditions générales applicables à la fermentation de déchets biogènes.

### **Politique en matière de CO<sub>2</sub>**

La loi du 8 octobre 1999 sur le CO<sub>2</sub> (RS 641.71) prévoit d'ici à 2010 une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'utilisation de carburants fossiles de 8 % par rapport à 1990.

Le projet de loi vise à promouvoir les carburants gazeux ainsi que les carburants issus de matières premières renouvelables. On atteindra ainsi en particulier une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dans le trafic. Les carburants bénéficiant de la promotion remplacent des carburants conventionnels émettant une plus grande quantité de CO<sub>2</sub>. Le projet fournit donc une importante contribution à l'atteinte des objectifs inscrits dans la loi sur le CO<sub>2</sub>.

Lors de la détermination de l'écart par rapport aux objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub>, cette contribution a déjà été prise en compte sous la forme d'une réduction de 0,25 million de tonnes de CO<sub>2</sub>. Cette contribution à la réduction des émissions résulte du seul allègement fiscal en faveur des carburants issus de matières premières renouvelables ou de leur exonération et ne tient compte ni des moyens supplémentaires provenant du centime climatique ni de l'effet incitatif de la taxe subsidiaire sur le CO<sub>2</sub> grevant l'essence qui peut être introduite par le Conseil fédéral en cas d'échec du centime climatique. En tenant compte de ces deux incitations possibles, la substitution des carburants pourrait encore être renforcée, et un potentiel de réduction d'environ 0,7 million de tonnes de CO<sub>2</sub> serait réalisé (conformément au ch. 3.5).

### **Politique financière**

Les mesures seront mises en œuvre sans incidence sur le budget. Les recettes de la Confédération et les moyens à affectation obligatoire disponibles ne seront donc pas réduits.

## 1.6

## Droit comparé et rapports avec le droit européen

Le projet de loi correspond quant à son objectif au droit de la Communauté européenne, dans laquelle les carburants issus de matières premières renouvelables font également l'objet d'une promotion fondée sur des mesures fiscales.

La directive 2003/30/CE<sup>9</sup> a pour but de garantir qu'une part minimale de biocarburants soit mise sur le marché dans les Etats membres de l'UE. Cette directive établit en outre une liste minimale de produits qui sont considérés comme biocarburants. Les Etats membres sont libres de choisir dans cette liste les carburants qu'ils entendent promouvoir. La présente modification de loi est largement compatible avec cette directive. En ce qui concerne les types de carburants bénéficiant d'une promotion, voir le ch. 1.4.2.

En ce qui concerne le bilan écologique global<sup>10</sup>, la directive 2003/30/CE établit que les Etats membres devraient tenir compte du bilan climatique et environnemental global des différents types de biocarburants et qu'ils pourraient encourager en priorité les carburants dont le bilan global et la rentabilité sont excellents (art. 3, al. 4).

Dans son Plan d'action dans le domaine de la biomasse<sup>11</sup>, la Commission a indiqué qu'elle présenterait en 2006 un rapport sur la mise en œuvre de la directive 2003/30/CE en vue de son éventuelle révision. Pour ce qui est du bilan écologique global, la Commission devra trouver le moyen de réviser la directive 2003/30/CE de manière que seuls comptent au titre de la réalisation des objectifs fixés par la directive les biocarburants produits à base de plantes dont la culture se conforme à des règles minimales de viabilité écologique. Elle entend examiner la possibilité d'instaurer un système de certificats non discriminatoires pour tous les biocarburants, nationaux ou importés (ch. 4.1, 4.3 et annexe 11).

La directive 2003/96/CE<sup>12</sup> prescrit notamment aux Etats membres de l'UE des taux minima pour l'imposition du gaz naturel et du gaz liquide (art. 4 et annexe 1). L'allégement fiscal que le présent projet de loi prévoit d'appliquer au gaz naturel et au gaz liquide est compatible avec ces taux minima. En outre, la directive fixe également des conditions auxquelles les exonérations doivent répondre et les limite au maximum à une période de 6 ans, renouvelable (art. 16).

Les Etats voisins de la Suisse ont mis en vigueur des réductions d'impôt visant à promouvoir les carburants issus de matières premières renouvelables. Ces mesures sont temporaires. Les différentes mesures adoptées par les Etats membres de l'UE sont résumées aux annexes 8 et 9 du Plan d'action dans le domaine de la biomasse précité. En outre, les rapports que les Etats membres doivent rendre en application de la directive 2003/30/CE sont disponibles sur Internet<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Cf. note de bas de page 6.

<sup>10</sup> Voir ch. 1.7.1.

<sup>11</sup> Communication de la Commission du 07.12.2005: Plan d'action dans le domaine de la biomasse, COM/2005/0628 final (<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0628:fr:NOT>).

<sup>12</sup> Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, JOCE n° L 283 du 31.10.2003, p. 51.

<sup>13</sup> [http://europa.eu.int/comm/energy/res/legislation/biofuels\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/energy/res/legislation/biofuels_en.htm)

## 1.7

### Application

#### 1.7.1

#### Mesures propres à garantir la preuve d'un bilan écologique global positif

Une matière première renouvelable peut être produite de différentes manières. Il en résulte que le carburant fabriqué à partir de cette matière première, qui est en principe digne d'être soutenu, peut dans certains cas présenter un bilan écologique global positif et dans d'autres cas un bilan écologique global négatif. Afin que, dans les cas individuels, il soit possible d'exclure de l'exonération fiscale les carburants présentant un bilan écologique négatif, le Conseil fédéral est habilité à fixer des exigences minimales en matière de preuve du bilan écologique global positif.

Un bilan écologique global tient notamment compte de la production agricole et sylvicole de la matière première renouvelable, ainsi que des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques lors de la fabrication.

Le bilan écologique global est influencé par le genre de matière première utilisée et par ses méthodes de production. Si l'on fabrique par exemple de l'éthanol à partir de céréales et que celles-ci ont été produites selon des méthodes intensives mettant en œuvre de grandes quantités d'engrais et de produits phytosanitaires, le bilan écologique global ne pourra probablement plus être qualifié de positif.

C'est en fin de compte le marché qui décidera quels carburants issus de matières premières renouvelables seront utilisés. L'intervention de l'Etat doit par conséquent être maintenue à un niveau aussi faible que possible afin d'éviter des distorsions de concurrence et des discriminations qui poseraient des problèmes par rapport à l'OMC et à l'accord de libre-échange Suisse-CE de 1972.

Si la preuve d'un bilan écologique global positif est exigée dans un cas d'espèce, la personne assujettie à l'impôt devra la fournir sous la forme d'une attestation du fabricant.

En ce qui concerne la solution adoptée par l'UE, nous renvoyons au ch. 1.6.

#### 1.7.2

#### Exécution de l'exonération fiscale pour les carburants issus de matières premières renouvelables

Aux termes de l'art. 4, al. 1, Limpmin, la créance fiscale naît au moment de la mise à la consommation de la marchandise. Par «mise à la consommation», on entend notamment, pour les marchandises importées, le moment où elles sont mises en libre pratique douanière et, pour les marchandises placées en entrepôts agréés<sup>14</sup>, le moment où elles quittent l'entrepôt ou y sont utilisées. L'exonération fiscale des carburants issus de matières premières renouvelables est en principe accordée au moment de la naissance de la créance fiscale. Une dérogation à ce principe s'impose pour les carburants qui sont mélangés à des carburants fossiles ou qui vont l'être. La part de carburants à base de matières premières renouvelables est exonérée de l'impôt. Etant donné que les mélanges de carburants peuvent être eux-mêmes

<sup>14</sup> Art. 27 Limpmin: La fabrication et l'extraction de produits soumis à la présente loi ainsi que l'entreposage de marchandises non imposées doivent se faire dans un entrepôt agréé.

mélangés pendant l'entreposage en franchise d'impôt et que la part exonérée s'en trouve alors modifiée, il est prévu d'accorder l'exonération fiscale sous la forme d'une avance. Lors de la mise à la consommation du mélange, l'impôt est perçu sur la quantité totale.

Cette disposition d'exécution est exigée par la branche pétrolière afin que le commerce ne soit pas entravé par des réglementations étatiques. Elle est également dans l'intérêt des autorités fiscales, car elle facilite l'exécution et augmente la sécurité fiscale.

Pour les mélanges de carburants importés qui sont placés dans un entrepôt agréé, le Conseil fédéral a l'intention d'octroyer l'avance sur la part exonérée d'impôt lors de l'importation. En cas d'adjonction du carburant issu de matières premières renouvelables dans un entrepôt agréé, l'avance est octroyée au moment du mélange. Pour les marchandises importées, l'avance est octroyée à l'importateur; pour les adjonctions effectuées en entrepôt agréé, à l'entrepositaire agréé. Lorsque les carburants quittent l'entrepôt agréé pour être mis à la consommation, l'impôt est perçu conformément au tarif d'impôt sur la quantité quittant l'entrepôt. Si le carburant n'est pas mis à la consommation, mais exporté, l'autorité fiscale va réclamer le remboursement de l'avance versée. L'entrepositaire agréé (qui est la personne assujettie à l'impôt) doit prouver la part de carburant issu de matières premières renouvelables.

### **1.7.3 Garantie de la neutralité des recettes**

Les taux d'impôt pour l'essence figurent à l'annexe 1 et à l'art. 12, al. 2, Limpin. Afin de garantir la neutralité des recettes de la mesure proposée, le Conseil fédéral est chargé d'adapter périodiquement les taux d'impôt grevant l'essence.

Il compensera la diminution des recettes due à la baisse d'impôt et à l'exonération par une augmentation de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales de façon qu'il n'y ait à moyen terme ni diminution ni augmentation des recettes. Celles-ci changent proportionnellement aux quantités de carburants bénéficiant d'un allègement ou exonérés d'impôt qui sont utilisées. Le Conseil fédéral surveillera donc constamment l'évolution quantitative de ces carburants et adaptera périodiquement l'impôt sur l'essence. Cela pourrait s'avérer nécessaire tous les un à deux ans.

Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à ce que la mise en œuvre de la mesure s'effectue en toute transparence. Celle-ci est garantie par le fait que les autorités fiscales tiennent une statistique des mouvements des marchandises soumises à l'impôt sur les huiles minérales (art. 33 Limpin). Cette statistique renseigne en particulier sur la fabrication et l'extraction, la mise à la consommation et sur certains emplois de marchandises (art. 14 de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales; Oimpin, RS 641.611). Elle est établie sur la base des déclarations fiscales et des rapports périodiques des entrepositaires agréés; la Direction générale des douanes en publie les résultats (art. 15 et 17, al. 1, Oimpin).

## 1.7.4 Exécution du remboursement aux branches privilégiées

Les carburants qui ont été utilisés par des entreprises de transport concessionnaires de la Confédération ou dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche professionnelle sont partiellement exonérés de l'impôt (art. 17, al. 3, et art. 18, al. 2 et 3, Limpmin). Les taux de faveur sont fixés dans l'ordonnance du DFF sur les allègements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales (RS 641.612, annexe 1). Le taux du remboursement est calculé sur la base de la différence entre le taux d'impôt normal et le taux de faveur. Les mesures proposées auront pour effet de modifier les taux de remboursement. Dans les exemples ci-dessous, compte tenu des baisses fiscales citées sous ch. 1.3 et de la majoration de l'impôt grevant l'essence, les taux de remboursement suivants seront applicables à partir de l'année d'introduction de la mesure (les taux actuels sont cités entre parenthèses):

Carburant, utilisation	Taux d'impôt normal	Taux de faveur	Taux de remboursement
Gaz naturel pour les transports publics (en fr. par 1000 kg)	222.20 (809.20)	49.00 (180.00)	173.20 (629.20)
Essence pour les transports publics et l'agriculture (en fr. par 1000 l)	749.60 (731.20)	167.00 (154.00)	582.60 (577.20)
Huile diesel pour les transports publics et l'agriculture (en fr. par 1000 l)	758.70 (758.70)	178.40 (172.80)	580.30 (585.90)

Pour l'huile diesel, on compte à court terme sur une adjonction de 2 % d'ester méthylique exonéré à 30 % des ventes d'huile diesel, ce qui a dûment été pris en compte dans le taux de remboursement.

## 1.8 Classement d'interventions parlementaires

Le présent message répond aux exigences de la motion CEATE-CN 02.3382 du 20 août 2002. Le Conseil fédéral propose par conséquent de classer cette motion.

## 2 Commentaire

### Chiffre I

#### *Art. 2, al. 3* Définitions

L'utilisation de la notion de «carburant issu de matières premières renouvelables» dans la loi sur l'imposition des huiles minérales constitue une nouveauté. Selon l'art. 2, al. 3, let. d, de la loi, ce terme s'applique aux carburants fabriqués à partir de biomasse ou d'autres agents énergétiques renouvelables. Exemples: le biogaz, le

bioéthanol, l'ester méthylique d'huile de colza ou l'ester méthylique d'huiles usagées.

*Art. 12a* Allègement fiscal pour le gaz naturel et le gaz liquide

En dérogation à la motion 02.3382 de la CEATE-CN (v. ch. 1.1), l'impôt ne sera inférieur de 40 centimes par litre d'équivalent essence à l'impôt prévu dans le tarif de l'impôt sur les huiles minérales (annexe 1 à la Limpmin) que pour le gaz naturel et le gaz liquide utilisés comme carburants, mais pas pour le biogaz. Ce dernier relève de l'art. 12b. Les taux d'impôt applicables sont mentionnés à l'annexe 1a.

*Art. 12b* Exonération fiscale pour les carburants issus de matières premières renouvelables

Les carburants issus de matières premières renouvelables sont en principe exonérés de l'impôt. Etant donné que ces carburants ne sont pas tous dignes d'être soutenus du point de vue écologique, et comme on ne peut exclure que de nouveaux carburants arrivent bientôt sur le marché, le Conseil fédéral est chargé de désigner les carburants exonérés (al. 2). Ce faisant, il tiendra compte de leur contribution à la protection de l'environnement, afin que l'objectif de l'exonération fiscale puisse être respecté. Il se fondera en l'occurrence sur l'état actuel de la recherche. Le Conseil fédéral a l'intention de désigner les produits nommés sous ch. 1.3.2 en tant que carburants issus de matières premières renouvelables.

Le Conseil fédéral est habilité à fixer des exigences minimales concernant la preuve d'un bilan écologique global positif (al. 3). Contrairement à l'al. 2, aux termes duquel le Conseil fédéral, pour désigner un carburant, prend en compte de façon générale sa contribution à la protection de l'environnement, la mesure prévue à l'al. 3 se réfère aux cas d'espèce. Dans le bilan écologique global servant à évaluer un carburant déterminé, le Conseil fédéral a l'intention de tenir compte de la production agricole et sylvicole de la matière première renouvelable, ainsi que des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques lors de la fabrication.

L'évaluation du bilan écologique global dans les cas d'espèce devra avoir lieu conformément à une méthode scientifiquement fondée et reconnue de façon générale en Europe, par exemple l'éco-indicateur ou la méthode UBP.

Lors de l'évaluation d'un cas d'espèce, l'exonération fiscale ne serait octroyée que si l'indice calculé pour le produit concerné se révélait positif en comparaison avec celui du carburant fossile substitué (essence ou huile diesel).

*Art. 12c* Neutralité des recettes

Cet article garantit la neutralité des recettes après l'adoption des mesures proposées, les pertes fiscales résultant des baisses d'impôt et des exonérations fiscales étant compensées par une imposition plus élevée de l'essence. Afin que les taux d'impôt de la loi sur l'imposition des huiles minérales ne doivent pas être modifiés chaque fois qu'une adaptation est nécessaire, le Conseil fédéral reçoit la compétence de les fixer et de les adapter périodiquement. Ainsi, la neutralité des recettes ne sera pas atteinte mensuellement, mais à moyen terme.

Le législateur délègue au Conseil fédéral la compétence d'adapter les taux d'imposition de l'essence par voie d'ordonnance. Les taux d'impôt en vigueur actuellement devraient être maintenus dans l'annexe 1 de la loi sur l'imposition des huiles minérales, car ils servent de référence pour le calcul de la neutralité des recettes.

La hausse de l'imposition de l'essence sera répartie proportionnellement entre l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales.

#### *Art. 20a* Mélanges de carburants

L'impôt sur les huiles minérales est régi par le principe de l'auto-taxation. Les personnes assujetties à l'impôt doivent par conséquent déclarer la part de marchandise exonérée se trouvant dans les mélanges de carburants.

L'exonération fiscale des carburants issus de matières premières renouvelables peut être accordée sous la forme d'une avance. Cette réglementation poursuit deux objectifs: il s'agit d'une part d'éviter que le commerce de carburants non imposés ne subisse des restrictions du fait de réglementations en rapport avec la taxation et d'autre part de faciliter l'exécution des mesures proposées et de garantir la sécurité fiscale.

L'avance est calculée sur la base du carburant fossile auquel le carburant issu de matières premières renouvelables est mélangé.

Si le mélange est ensuite mis à la consommation, la quantité totale est imposée selon le taux applicable au carburant fossile.

#### *Art. 35, al. 1* Recours auprès des directions d'arrondissement et de la Direction générale des douanes

Selon l'art. 116, al. 1, let. a, en corrélation avec l'al. 3 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes<sup>15</sup>, un recours peut être formé dans un délai de 60 jours contre les décisions rendues par les bureaux de douane. Afin que le même délai de recours s'applique aux marchandises importées qui sont taxées selon la loi sur l'imposition des huiles minérales, le délai fixé à l'art. 35, al. 1, doit être adapté. Cette réglementation déroge à la procédure administrative usuelle, qui prévoit un délai de 30 jours (art. 50 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative<sup>16</sup>). Elle tient cependant compte des besoins spéciaux de la taxation dans le trafic transfrontalier des marchandises. Un délai de 30 jours constituerait par contre une restriction de la protection juridique.

#### *Art. 41* Inobservation des prescriptions d'ordre

D'après le droit douanier en vigueur (art. 104, al. 1, de la loi sur les douanes; RS 631.0), l'amende encourue en cas d'inobservation des prescriptions d'ordre peut atteindre 2000 francs. Dans la nouvelle loi sur les douanes (art. 127, al. 1), ce montant a été porté à 5000 francs. Il est judicieux d'adapter l'art. 41 de la loi sur l'imposition des huiles minérales au nouveau droit douanier.

<sup>15</sup> FF 2005 2139

<sup>16</sup> RS 172.021

Dans le cadre de ses débats, le Parlement a modifié l'art. 127 de la nouvelle loi sur les douanes en ce sens que l'inobservation de prescriptions d'ordre n'est punissable que si elle est commise intentionnellement ou par négligence grave. La négligence simple ne suffit donc plus à justifier une sanction. Cette modification doit également être reprise à l'art. 41 de la loi sur l'imposition des huiles minérales.

### **Ch. III**

L'allègement fiscal en faveur du gaz naturel et du gaz liquide et l'exonération fiscale des carburants issus de matières premières renouvelables ont un caractère temporaire afin que l'effet de ces mesures puisse être évalué avant l'expiration du délai et que des modifications puissent le cas échéant être décidées. Les modifications apportées aux art. 35 et 41 ne sont en revanche pas limitées dans le temps.

#### **Annexe 1a**

Le tarif d'impôt applicable au gaz naturel et au gaz liquide utilisés en tant que carburants est repris à l'annexe 1a. Partant de la charge fiscale actuelle (colonne 1), on a fait figurer dans la colonne 2 de ce tableau l'allègement fiscal découlant de l'art. 12a. Le montant de la colonne 1 moins le montant de la colonne 2 donne la nouvelle charge fiscale. Celle-ci est répartie entre l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales conformément au rapport actuel.

## **3 Conséquences**

### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

La mesure sera mise en œuvre sans incidence sur le budget et n'aura donc pas de conséquences financières pour la Confédération.

La modification de loi demandée peut être exécutée avec le personnel disponible.

#### **Conséquences dans le secteur informatique**

L'exécution de la législation sur l'imposition des huiles minérales est soutenue par un système informatique. Les entrepositaires agréés (qui sont les personnes assujetties à l'impôt) transmettent au système, par voie électronique, toutes les indications nécessaires au contrôle de la taxation et à la surveillance fiscale. Les modifications proposées nécessitent des adaptations ponctuelles tant dans le système informatique qu'auprès des personnes assujetties à l'impôt.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

La modification de la loi n'a aucune conséquence directe pour les cantons et les communes.

### 3.3

## Conséquences économiques

### 3.3.1

## Conséquences pour l'économie globale

Les incitations fiscales provoqueront une augmentation de la demande de carburants gazeux et de carburants issus de matières premières renouvelables, qui remplaceront l'essence et, dans une faible mesure, l'huile diesel. Si l'on quantifie cet effet, on peut partir du scénario de vente suivant:

Carburant	2004 <sup>1</sup>	Année d'introduction	3 à 4 ans après l'introduction
essence (en milliers de l)	5 000 000	4 500 000 <sup>2</sup>	4 000 000 <sup>3</sup>
huile diesel (en milliers de l)	1 900 000	2 300 000 <sup>2</sup>	2 700 000 <sup>3</sup>
gaz liquide (en milliers de l)	900	10 000	40 000
gaz naturel (en milliers de kg)	1 100	17 000	52 000
biogaz (en milliers de kg)	700	3 000	6 000
éthanol (en milliers de l)	–	80 000	200 000
huiles végétales ou animales et leurs esters méthyliques (en milliers de l)	2 300	10 000	70 000

<sup>1</sup> Quantités imposées en 2004.

<sup>2</sup> Chiffres extrapolés sur la base de la tendance évolutive, conformément aux chiffres à moyen terme, en se fondant sur une croissance moyenne.

<sup>3</sup> Chiffres fondés sur l'étude Infras réalisée à la demande de l'OFEFP, consacrée à la taxe sur le CO<sub>2</sub> et au centime climatique sur les carburants, 16 juin 2003.

Les allègements fiscaux et exonérations fiscales modifieront durablement le marché des carburants. Les ventes de gaz naturel et de biogaz pourraient quasiment tripler pendant les trois à quatre années suivant l'introduction, tandis qu'une baisse de la consommation – encore accentuée par l'adjonction d'éthanol – est prévisible pour l'essence. Les mesures proposées pourraient intensifier la concurrence entre les différents carburants. Le fait que les importations et les produits indigènes soient traités de façon identique sur le plan fiscal pourrait avoir le même effet.

Actuellement, quelque 2000 véhicules à gaz sont en service. L'Association Suisse de l'Industrie Gazière s'attend à ce qu'il y en ait environ 30 000 d'ici à 2010. L'utilisation de véhicules au gaz naturel sera également stimulée par un élargissement de l'offre. Il est ainsi prévu de développer le réseau des stations-service proposant des carburants gazeux: on devrait passer des 40 à 50 points de vente disponibles à fin 2005 à une centaine de stations-service.

Les mesures proposées ne devraient guère influencer la demande globale de marchandises. La nouvelle réglementation provoquera certains investissements (installations de production, stations-service, nouveaux véhicules), mais il n'est pas possible d'estimer leur importance.

Par rapport au produit intérieur brut global, qui s'est monté à environ 446 milliards de francs en 2004, la modification du pouvoir d'achat est insignifiante et n'aura donc pratiquement aucune incidence sur la demande intérieure globale.

Si le projet de loi ne stimulera pas notablement la croissance économique, il n'aura pas non plus pour effet de la compromettre.

### **3.3.2 Conséquences pour certaines catégories de la population**

#### **Conséquences pour l'industrie et l'artisanat**

Sur les routes, la plupart des marchandises sont transportées au moyen de véhicules diesel. Etant donné que l'impôt grevant ce carburant n'est pas modifié, les mesures proposées n'auront pas d'influence sur les prix pratiqués sur le marché des transports.

Cela signifie par ailleurs que la situation concurrentielle des entreprises, notamment par rapport à l'étranger, ne sera pas touchée.

#### **Conséquences pour les consommateurs d'essence pour les loisirs ou pour des courses à caractère professionnel**

Ainsi qu'il est expliqué sous ch. 1.3.4, l'essence vendue à la colonne sera probablement un mélange d'éthanol exonéré et d'essence. De ce fait, l'augmentation de l'impôt grevant l'essence ne se répercutera pas entièrement sur le prix à la colonne. Pour les consommateurs, l'augmentation de l'impôt n'aura par conséquent que de faibles conséquences financières.

L'augmentation de l'impôt grevant l'essence et la possible adaptation du prix des produits finis et des services n'auront en fin de compte qu'un effet marginal sur l'indice suisse des prix à la consommation.

#### **Conséquences pour l'agriculture**

L'exonération fiscale prévue pour les carburants indigènes et étrangers issus de matières premières renouvelables modifie les conditions générales pour nos fabricants. Les installations suisses, qui bénéficient déjà d'une exonération fiscale dans le cadre de l'art. 17, al. 2, let. d, Limpmin et comptent globalement parmi les petites entreprises, seront soumises à la concurrence internationale.

Le prix de revient des matières premières renouvelables servant à la production de carburants est plus bas à l'étranger, si bien que l'offre indigène n'est pas concurrentielle.

Même après la conclusion de l'actuel cycle de Doha de l'OMC, l'utilisation des matières premières dans le domaine de l'industrie alimentaire et des fourrages continuera d'être plus profitable que la fabrication de carburants à partir de matières premières indigènes. Au vu des conditions générales peu favorables régissant la fabrication de carburants à partir de matières premières indigènes, il ne faut s'attendre à aucun transfert substantiel des conditions de production. C'est pourquoi les flux financiers dus aux contributions non liées à la production et aux contributions spécifiques en faveur de l'agriculture ne devraient guère changer.

Etant donné qu'il n'y aura pas de reconversion à grande échelle vers la culture de matières premières agricoles destinées à la fabrication de carburants, les effets sur l'offre actuelle de produits agricoles et sur les prix de ces derniers seront négligeables.

### **Conséquences pour les fournisseurs dans les régions frontalières**

D'après le ch. 1.3.4, l'augmentation de l'impôt grevant l'essence ne se répercute pas entièrement sur le prix à la colonne. Les augmentations de prix susceptibles de se produire n'excèdent pas les fluctuations usuelles du marché. Le rapport des prix dans les régions frontalières ne devrait pas en être sensiblement modifié. La demande en essence dans les régions frontalières suisses ne diminuera pas à la suite de l'augmentation d'impôt proposée.

### **3.4 Conséquences pour les pays en développement**

L'incitation fiscale devrait selon toute vraisemblance provoquer une augmentation de la demande en carburants issus de matières premières renouvelables. Étant donné que l'offre indigène n'est pas en mesure de couvrir une demande en hausse, les importations de ces carburants vont augmenter. Dans ce contexte, grâce à leurs conditions de production avantageuses, les pays en développement tournés vers les exportations agricoles pourraient bien figurer dans le peloton de tête des pays fournisseurs. Le commerce de l'éthanol offre aux pays en développement des chances toutes particulières de participer au marché mondial. L'ouverture des marchés offre simultanément à ces pays l'occasion de diversifier quelque peu la gamme souvent limitée de leurs produits d'exportation.

### **3.5 Conséquences écologiques**

La protection de l'air et celle du climat constituent deux préoccupations majeures de la politique suisse de l'environnement. La pollution atmosphérique peut porter atteinte à la santé, aux forêts et aux écosystèmes et entraîner une perte de récoltes. Un climat intact contribue au maintien de la diversité de la faune, de la flore et des micro-organismes. En tant que pays alpin, la Suisse est fortement exposée aux conséquences des changements climatiques observés à l'échelle mondiale. Pour les scientifiques, l'existence d'un lien entre émissions de gaz à effet de serre et changements climatiques est aujourd'hui un fait acquis. Aussi le Conseil fédéral considère-t-il que la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, le gaz à effet de serre proportionnellement le plus important, est essentielle pour la préservation des ressources naturelles<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 2003 à 2007 – La stratégie du Conseil fédéral, objectif 2.

Les réductions de CO<sub>2</sub> à moyen terme calculées pour le présent projet de loi sur la base des changements quantitatifs mentionnés sous ch. 3.3.1 sont les suivantes:

Carburant	Quantité substituée	Facteur de conversion	Equivalent essence <sup>2</sup> (en milliers de l)	Réduction du CO <sub>2</sub> (en t de CO <sub>2</sub> ) <sup>4</sup>
gaz naturel (en milliers de kg)	31 200	1.5	46 800	30 000
biogaz <sup>1</sup> (en milliers de kg)	3 600	1.5	5 400	13 000
gaz liquide (en milliers de l)	23 000	0.74	17 000	
éthanol (en milliers de l)	200 000	1.0 <sup>3</sup>	200 000	468 000
total de substitution de l'essence			269 000	511 000
Carburant	Quantité substituée	Facteur de conversion	Equivalent huile diesel <sup>2</sup> (en milliers de l)	Réduction du CO <sub>2</sub> (en t de CO <sub>2</sub> ) <sup>4</sup>
gaz naturel (en milliers de kg)	20 800	1.3	27 000	
biogaz <sup>1</sup> (en milliers de kg)	2 400	1.3	3 100	8 000
gaz liquide (en milliers de l)	17 000	0.65	11 000	
huiles végétales ou animales et leurs esters méthyliques (en milliers de l)	70 000	0.9	63 000	164 000
total de substitution de l'huile diesel			104 000	172 000
<b>Effet global potentiel sans prise en compte des processus en amont</b>				<b>683 000</b>

<sup>1</sup> En qualité gaz naturel.

<sup>2</sup> Chiffres arrondis.

<sup>3</sup> Selon la teneur en énergie, le facteur de conversion se monte à 0,67. Une étude que le LFEM a réalisée avec un véhicule a cependant montré que l'essence contenant 5 % d'éthanol aura probablement un rendement supérieur à celui de l'essence actuelle dans les moteurs, raison pour laquelle on a adopté un facteur de conversion de 1,0.

<sup>4</sup> Calculée sur la base des facteurs d'émission de CO<sub>2</sub> suivants, en t de CO<sub>2</sub> (correspondent aux facteurs d'émission de la loi sur le CO<sub>2</sub>): essence 2,34 par 1000 l, huile diesel 2,61 par 1000 l, gaz naturel 2,56 par 1000 kg, gaz liquide 1,52 par 1000 l.

Ce tableau met en évidence le fort potentiel de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> présenté par les carburants gazeux et les biocarburants.

Les réductions de CO<sub>2</sub> susmentionnées se réfèrent à la consommation finale de carburants en comparaison avec les émissions de CO<sub>2</sub> de l'essence et de l'huile diesel. Les émissions dues aux processus en amont ne sont pas prises en compte dans ces chiffres.

Ces derniers partent de l'idée que les mesures volontaires prévues à l'art. 4 de la loi sur le CO<sub>2</sub> – telles que le centime climatique – et la taxe sur le CO<sub>2</sub> que le Conseil fédéral pourrait introduire en vertu de l'art. 6 de la loi sur le CO<sub>2</sub> permettront d'accentuer encore la substitution des carburants. Sans incitation supplémentaire due à un fonds d'encouragement alimenté par le centime climatique ou à l'introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, on peut admettre, selon les perspectives énergétiques mises à

jour, que la seule modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales entraînera une réduction du CO<sub>2</sub> de quelque 250 000 tonnes<sup>18</sup>.

Du fait que le Conseil fédéral a décidé, dans sa séance du 23 mars 2005, de renoncer provisoirement à une taxe sur le CO<sub>2</sub> sur les carburants et de donner en lieu et place une chance au centime climatique, qui devrait conduire à une réduction de 1,8 million de tonnes des émissions de CO<sub>2</sub>, le degré de substitution des carburants en Suisse dépend dans une large mesure de la part des recettes du centime climatique qui y sera consacrée. En Suisse, le centime climatique doit contribuer à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> à raison de 200 000 tonnes; il convient de préciser que les résultats à prendre en considération ne touchent pas seulement le domaine des carburants, mais aussi celui des combustibles<sup>19</sup>.

### **3.5.1 Gaz naturel et gaz liquide utilisés comme carburants**

L'avantage écologique de l'utilisation du gaz naturel en tant que carburant résulte avant tout des processus en amont et de ses qualités sous l'angle de l'hygiène de l'air. L'utilisation de véhicules au gaz naturel en lieu et place de véhicules à essence ou de véhicules diesel peut apporter une précieuse contribution à la diminution des polluants atmosphériques, notamment des émissions de poussières fines et du potentiel de formation d'ozone.

L'utilisation de véhicules au gaz naturel au lieu de véhicules diesel sans filtre à particules supprime presque totalement les émissions de particules de suie. L'allègement fiscal proposé pour le gaz naturel favorise l'utilisation de ce carburant et, ce faisant, contribue à réduire les émissions de poussières fines.

Le remplacement de l'essence par le gaz naturel permet de réduire aussi les quantités d'autres substances toxiques. Les véhicules au gaz naturel émettent environ 50 % de moins d'oxyde d'azote (NO<sub>x</sub>), une substance qui contribue à la formation de l'ozone, que les véhicules à essence, et 95 % de moins que les véhicules diesel. C'est surtout dans les villes que l'utilisation de véhicules au gaz naturel constitue un moyen efficace de réduire la pollution due au trafic.

L'utilisation de gaz liquide à la place de l'essence et de l'huile diesel présente surtout des avantages en ce qui concerne l'hygiène de l'air; sur le plan écologique, il est donc comparable au gaz naturel.

Promouvoir l'utilisation du gaz comme carburant permet de réduire la pollution liée au trafic routier. Il convient de suivre résolument cette voie à la fois pour des raisons de politique énergétique et d'hygiène de l'air et pour que la Suisse puisse respecter ses engagements en matière de politique climatique.

<sup>18</sup> Source: Bundesratvarianten zur Umsetzung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes, Prognos SA, mars 2005 (non publié en français).

<sup>19</sup> Cf. message du 22 juin 2005 concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO<sub>2</sub> appliquée aux combustibles (FF 2005 4621), ch. 2.3.

### **3.5.2 Carburants issus de matières premières renouvelables**

Les carburants issus de matières premières renouvelables contribuent de façon notable à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> liées au trafic. Ces carburants sont considérés comme quasiment neutres sous l'angle du CO<sub>2</sub>. Leur utilisation, à l'exception du biogaz, est comparable à celle des carburants conventionnels (essence et huile diesel) du point de vue de l'hygiène de l'air.

Contrairement aux carburants conventionnels, le biogaz possède les avantages du gaz naturel en matière d'hygiène de l'air. Si l'utilisation de gaz naturel à la place de l'essence permet de réduire déjà considérablement les émissions de CO<sub>2</sub> (cf. tableau ci-dessus), l'emploi de biogaz permet de les réduire de 100 %. Le biogaz contribue ainsi à la protection du climat.

## **4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier**

Le projet n'est annoncé ni dans le rapport sur le programme de législature, ni dans le plan financier de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035). Il doit cependant être présenté en raison de la transmission, le 16 juin 2003, de la motion CEATE-CN 02.3382 par les Chambres fédérales.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois**

La loi sur l'imposition des huiles minérales est fondée sur l'art. 131, al. 1, let. e, et 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), qui habilite la Confédération à percevoir un impôt à la consommation sur le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits résultant de leur raffinage ainsi que sur les carburants.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

#### **5.2.1 Compatibilité avec le GATT/OMC**

Vu que l'allègement fiscal envisagé pour les carburants ménageant l'environnement au détriment de l'essence a pour but de réduire non seulement la pollution de l'air en Suisse mais aussi les émissions de gaz à effet de serre à l'échelon mondial, il s'agit d'une mesure unilatérale destinée à protéger également des biens extraterritoriaux. Les accords OMC pertinents, surtout l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (GATT 1994; RS 0.632.20), ne règlent pas expressément l'admissibilité de mesures extraterritoriales. Jusqu'à présent, la jurisprudence des organes de l'OMC chargés du règlement des différends n'a pas non plus élucidé cette question contestée.

La modification de loi prévue, selon laquelle la fabrication de carburants neutre quant au CO<sub>2</sub> est encouragée afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, vise la protection de l'atmosphère terrestre, qui est reconnue en tant que bien commun digne de protection et tombe sous le coup de la disposition d'exception de l'art. XX, let. g, GATT 1994. La protection extraterritoriale de tels biens (Global Commons) est, du moins dans les ouvrages spécialisés, plutôt considérée comme admise. Néanmoins, il n'est aujourd'hui pas possible de dire de manière irréfutable si un allègement fiscal en faveur du gaz naturel et du gaz liquide ou une exonération fiscale pour le biogaz et les carburants issus de matières premières renouvelables au sens des nouveaux art. 12a et 12b Limpmin sont problématiques au vu du droit de l'OMC.

La question de la conformité à l'OMC se pose en particulier au sujet de la norme de délégation prévue à l'art. 12b, al. 3, Limpmin. Cette disposition habilite le Conseil fédéral à fixer des exigences pour la preuve d'un bilan écologique global positif, ce qui signifie que, finalement, il est procédé à un traitement différencié de produits qui, sinon, sont identiques. Cette inégalité de traitement s'appuie uniquement sur la méthode et le processus de production et relève par conséquent du domaine de ce qu'il est convenu d'appeler *process and production methods* (PPMs). Les accords OMC pertinents ne règlent pas l'admissibilité de PPMs. Les organes de l'OMC chargés du règlement des différends ont jusqu'à présent rejeté, selon une jurisprudence constante, les PPMs comme critère déterminant pour un traitement fiscal différencié de produits qui, physiquement, sont par ailleurs identiques. Tandis que le fait d'avantager fiscalement le gaz naturel, le gaz liquide, le biogaz et les carburants issus de matières premières renouvelables par rapport à l'essence semble être admis en vertu de l'art. XX, let. g, GATT 1994, une imposition différenciée sur la base d'exigences requises de la preuve d'un bilan écologique global positif est problématique au vu du droit de l'OMC.

L'élément central pour un aménagement de l'impôt sur les huiles minérales aussi conforme que possible aux impératifs de l'OMC est qu'une imposition inégale des biocarburants n'est réputée légitime que si elle est absolument neutre en ce qui concerne la provenance et appliquée de façon non discriminatoire. Une imposition différenciée ne doit pas conduire à favoriser de facto – même indirectement – les produits indigènes. L'unique fil rouge pour la mise en place concrète de la législation doit être l'objectif de réduire les nuisances environnementales.

Contrairement à ces principes, l'UE a pris des mesures afin de soutenir la production indigène de carburants issus de matières premières renouvelables (subventionnement de la production, système différencié d'allègement fiscal en faveur de certains producteurs, droits de douane sur les importations de ces carburants). Les Etats-Unis subventionnent également la production de carburants issus de matières premières renouvelables et refusent d'accorder aux importations les allègements fiscaux qui sont consentis aux producteurs indigènes. Ils ont en outre introduit un droit de douane qui dépasse le montant de l'allègement fiscal.

## 5.2.2 Obligations unilatérales

Le Conseil fédéral est autorisé à accorder aux pays en développement des préférences généralisées sur les droits de douane du tarif des douanes. Il détermine à quel pays et pour quelles marchandises des préférences tarifaires sont accordées. Il fixe le taux des droits de douane ainsi que, s'il y a lieu, les conditions auxquelles les droits de douane sont abaissés (art. 1, al. 1, et 2, al. 1, de l'arrêté sur les préférences tarifaires, RS 632.91). L'importation d'éthanol en provenance de pays en développement a lieu en franchise de droits, ce qui signifie que la production indigène n'est pas protégée par des droits de douane. La suppression unilatérale de la préférence douanière pour protéger la production indigène serait faisable. Les préférences douanières pour les marchandises en provenance de pays en développement ont été accordées dans le cadre de la politique économique extérieure suisse afin de renforcer l'intégration des pays en développement à l'économie mondiale. La suppression de la préférence douanière constituerait une entorse à la politique économique extérieure suivie à ce jour et ne serait pas comprise par les pays en développement. Cette façon de procéder ne serait conforme ni aux intérêts à long terme de la Suisse, ni à l'esprit des négociations en cours dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC, raison pour laquelle il faut s'abstenir de telles mesures protectionnistes.

## 5.2.3 Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972

Les carburants concernés par la mesure tombent sous le coup de l'accord de libre-échange Suisse-CE du 22 juillet 1972<sup>20</sup> (ALE). Selon l'art. 18, al. 1, ALE, la Suisse doit s'abstenir de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits d'une Partie contractante et les produits similaires originaires de l'autre Partie contractante. Avantager fiscalement les carburants indigènes pour promouvoir la production suisse serait dès lors en contradiction avec l'ALE. Les réductions d'impôt prévues et la majoration de l'impôt grevant l'essence s'appliquent indistinctement aux marchandises fabriquées en Suisse et à celles fabriquées à l'étranger. Dans la mesure où elles ne sont pas discriminatoires au sens de l'art. 18, al. 1, ALE, elles sont compatibles avec l'ALE.

Aux termes de l'art. 23, al. 1, ch. iii, ALE, toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord dans la mesure où elle est susceptible d'affecter les échanges entre la CE et la Suisse.

Il sied de relever à cet égard que, si les conditions fixées à l'art. 23, al. 1, ch. iii, ALE sont remplies, un allègement fiscal pourrait constituer une aide publique incompatible avec le bon fonctionnement de l'ALE. Avec la modification de loi prévue, ces conditions ne sont pas remplies, notamment parce que les entreprises suisses et étrangères seront traitées sur un pied d'égalité. Par conséquent, l'allègement fiscal ne constitue pas une aide publique incompatible au sens de l'ALE. De plus, en Suisse, les fabricants de ces carburants ne reçoivent dans le cadre de l'impôt sur les huiles minérales ni aides à l'investissement ni aides à l'exploitation.

<sup>20</sup> RS 0.632.401

### **5.3**

### **Délégation de compétences législatives**

L'art. 164, al. 2, Cst. dispose qu'une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue. La norme de délégation doit définir l'objet, l'étendue et les lignes directrices de la réglementation déléguée. Les compétences déléguées au Conseil fédéral aux art. 12*b*, al. 2 et 3, et 12*c*, al. 2, remplissent ces exigences.

## Message relatif à la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	06.035
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.05.2006
Date	
Data	
Seite	4057-4088
Page	
Pagina	
Ref. No	10 139 614

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.