

Message
relatif à la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂

du 17 mars 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, avec le présent message, le projet de loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ en vous demandant de l'approuver.

Par ailleurs, nous vous demandons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | |
|-----------------------|---|
| 1987 P 86.814 | Taxe écologique sur l'énergie (N 19.3.87, Jaeger) |
| 1987 P (IX) ad 86.047 | Programme suisse sur les climats. Financement (N 16.3.87, commission CN) |
| 1987 P 87.341 | Régime fiscal aménagé en fonction des ressources du pays (N 19.6.87, Mauch) |
| 1992 P 91.3259 | Taxe d'orientation sur les carburants. Mesure d'urgence (N 20.3.92, Wiederkehr) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 mars 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

La protection du climat est l'une des principales tâches globales incombant à la politique environnementale. L'objectif visé est de stabiliser puis de réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et des autres gaz responsables de l'effet de serre.

En 1993, la Suisse a ratifié la Convention sur les changements climatiques. Par cet acte, notre pays s'engageait à participer à une stratégie internationale visant à prévenir une dangereuse perturbation, d'origine anthropique, du système climatique.

En 1994, le Conseil fédéral a mené la procédure de consultation relative à la taxe sur le CO₂. Cette consultation a débouché sur une nouvelle stratégie en matière de politique climatique. Le Conseil fédéral a alors chargé le Département fédéral de l'intérieur d'élaborer une loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂. La présente loi concrétise les différents éléments de la stratégie, à savoir:

- objectifs de réduction des émissions de CO₂

La loi fixe des objectifs chiffrés de réduction des émissions pour 2010 par rapport à 1990.

Réduction totale: -10 pour cent

Combustibles: -15 pour cent

Carburants: -5 pour cent

- prise en considération des mesures décidées ou prévues par la Confédération pour réduire les émissions de CO₂

Pour atteindre ces objectifs, on tient compte des mesures déjà décidées et des mesures prévues par la Confédération en vue de réduire les émissions de CO₂. Il s'agit de l'augmentation prévue de la taxe sur les carburants pour financer les transports publics (entre autres les NLFA), de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, de la taxe sur le transit alpin, de la loi sur l'énergie et du programme "Energie 2000".

- prise en considération des mesures librement consenties

Les mesures librement consenties par les intéressés sont également prises en considération.

- taxe sur le CO₂ à caractère subsidiaire

La taxe ne sera pas introduite d'office. Des mesures telles que la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou l'augmentation prévue de la taxe sur les

carburants auront la priorité sur la taxe sur le CO₂. La loi prescrit clairement les modalités de l'introduction de la taxe. L'évolution des émissions de CO₂ sera régulièrement évaluée. La taxe sur le CO₂ ne sera introduite que s'il est prévisible que les autres mesures ne permettront pas d'atteindre les objectifs visés. Quoi qu'il en soit, elle ne sera pas introduite avant 2004. La taxation sera fixée différemment pour les combustibles et les carburants, en fonction du degré de réalisation des objectifs.

- exemption de la taxe sur le CO₂ sur engagement formel
Les entreprises qui s'engagent à limiter de manière appropriée leurs émissions seront exemptées de la taxe sur le CO₂.

La stratégie proposée par la loi sur le CO₂ est en harmonie avec l'évolution internationale. Actuellement, des efforts sont consentis sur le plan international en vue de fixer des objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le caractère subsidiaire de la taxe sur le CO₂ permettra d'harmoniser de manière optimale la taxe d'incitation avec les projets fiscaux et les autres mesures de la Confédération. En donnant la possibilité aux entreprises suisses d'être exemptées de la taxe, on évite que leur compétitivité soit entravée au niveau international. Des modèles de calcul montrent même que la réduction visée n'aura pas de répercussions négatives sur notre économie.

La loi n'exercera pas d'effets directs sur les finances de la Confédération. Les recettes provenant de la taxe sur le CO₂ seront restituées à la population et aux milieux économiques après déduction des frais d'exécution. Au moins trois nouveaux postes seraient nécessaires pour contrôler les mesures librement consenties avant l'introduction de la taxe sur le CO₂. L'introduction de la taxe impliquerait la nécessité de confier une grande partie des tâches d'exécution (engagements/exemption de la taxe) à des organisations privées. Au niveau fédéral, une dizaine de nouveaux postes au moins, financés par le produit de la taxe, devraient être créés pour la perception de la taxe, l'approbation et le contrôle des engagements.

La consultation des cantons, des partis politiques ainsi que des milieux concernés et intéressés, lancée par le Département fédéral de l'intérieur le 23 octobre 1996, s'est achevée le 20 décembre 1996. La majorité des milieux consultés approuvent le projet de loi dans son principe.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation et objectifs

111 Le point de la situation

L'effet de serre représente l'un des problèmes les plus graves qui se posent à l'environnement sur le plan mondial. En signant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1992 à Rio de Janeiro, et en la ratifiant en décembre 1993 (RO 1994 1051), la Suisse a pris l'engagement de collaborer à une stratégie définie sur le plan international en vue d'empêcher la destruction du système climatique par les activités humaines. Pour atteindre ce but, il s'agit d'opérer, durablement et à long terme, une nette réduction, par rapport au niveau actuel, des émissions des principaux gaz à effet de serre, et en particulier du dioxyde de carbone (CO₂).

En 1994, le Département fédéral de l'intérieur avait déjà lancé une procédure de consultation au sujet d'une taxe sur le CO₂ dû aux agents énergétiques fossiles (combustibles et carburants). Les résultats ont montré que le projet ne faisait pas l'unanimité.

Compte tenu des résultats de la consultation et du besoin de coordination avec de nouvelles stratégies de financement des NLFA et des transports publics, ainsi qu'avec d'autres projets relevant de la politique de l'énergie et des transports, le Conseil fédéral a approuvé, le 31 mai 1995, une nouvelle stratégie visant la réduction des émissions de CO₂. Il a décidé d'élaborer une loi fédérale complète visant la réduction des émissions de CO₂ plutôt qu'une loi portant uniquement sur une taxe sur le CO₂. Cette procédure permet de mieux intégrer la taxe sur le CO₂ dans la cohésion d'ensemble des objectifs et des instruments des politiques climatique et énergétique.

L'élaboration de la loi sur le CO₂ s'est déroulée dans un contexte interdépartemental. Sous la houlette du Département fédéral de l'intérieur, le Département fédéral des finances, le Département fédéral de l'économie publique et le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie ont participé aux travaux.

112 La loi sur le CO₂: Les points clés et les avantages de la nouvelle stratégie

112.1 Les points clés et le mécanisme de la loi sur le CO₂

La loi sur le CO₂ s'articule autour des éléments suivants:

- *objectifs de réduction des émissions de CO₂*
La loi fixe des objectifs chiffrés de réduction des émissions pour 2010 par rapport à 1990.
Réduction totale: -10 pour cent
Combustibles: -15 pour cent
Carburants: -5 pour cent
- *prise en considération des mesures prises par la Confédération pour réduire les émissions de CO₂*
Pour atteindre ces objectifs, on tient compte des mesures déjà décidées et des mesures prévues par la Confédération en vue de réduire les émissions de CO₂. Il s'agit de l'augmentation prévue de la taxe sur les carburants pour financer les transports publics (entre autres les NLFA), de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, de la taxe sur le transit alpin, de la loi sur l'énergie et du programme "Energie 2000".
- *prise en considération des mesures librement consenties*
Les mesures librement consenties par les intéressés sont également prises en considération.
- *taxe sur le CO₂ à caractère subsidiaire*
La taxe ne sera pas introduite d'office. Des mesures telles que la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou l'augmentation prévue de la taxe sur les carburants auront la priorité sur la taxe sur le CO₂. La loi prescrit clairement les modalités de l'introduction de la taxe. L'évolution des émissions de CO₂ sera régulièrement évaluée. La taxe sur le CO₂ ne sera introduite que s'il est prévisible que les autres mesures ne permettront pas d'atteindre les objectifs visés. Quoi qu'il en soit, elle ne sera pas introduite avant 2004. Le taux de taxation sera fixé différemment pour les combustibles et les carburants, en fonction du degré de réalisation des objectifs.
- *exemption de la taxe sur le CO₂ sur engagement formel*
Les entreprises qui s'engagent à limiter de manière appropriée leurs émissions seront exemptées de la taxe sur le CO₂.

La loi sur le CO₂ s'intégrera ainsi à la nouvelle orientation de la politique environnementale suisse telle que le Parlement l'a approuvée le 21 décembre 1995 en adoptant la modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Au lieu de

procéder par des prescriptions ou par des interdictions, la loi se fonde plutôt sur des instruments économiques et sur des mesures librement consenties, faisant appel à la volonté de collaborer et au sens de la responsabilité des consommateurs de combustibles et de carburants fossiles.

112.2 Les avantages de la nouvelle stratégie

Par rapport au précédent projet de taxe sur le CO₂, la nouvelle stratégie présente de nets avantages:

- *la politique fédérale bénéficiera d'une cohérence accrue*: la procédure de consultation relative à la taxe sur le CO₂ a montré que, pour obtenir une politique plus cohérente, il fallait davantage harmoniser la taxe avec d'autres mesures contribuant à la réduction de la consommation d'énergie et à la réduction des émissions de CO₂. Ces mesures font donc partie intégrante de la politique envisagée pour le CO₂. Il est ainsi tenu compte de leur contribution à la réduction des émissions de CO₂. Des mesures telles que l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou l'augmentation prévue de la taxe sur les carburants auront la priorité sur la taxe d'incitation.
- *elle offre une chance de prendre des mesures librement consenties*: le nouveau projet de loi permet aux milieux concernés d'apporter, par des mesures librement consenties, une importante contribution aux objectifs visés.
- *elle tient compte de la compétitivité sur le plan international*: les entreprises qui prennent envers la Confédération l'engagement de limiter volontairement leurs émissions de CO₂ pourront être exemptées de l'éventuelle taxe sur le CO₂. Ainsi, il sera possible d'éviter toute répercussion négative sur la compétitivité de ces entreprises au niveau international. Pour déterminer la limitation des émissions de CO₂, on tiendra compte, entre autres, des prestations qui ont déjà été fournies, des prévisions concernant le taux de croissance de la production ainsi que de la compétitivité sur le plan international.
- *elle s'harmonise avec les efforts consentis sur le plan international*: la nouvelle stratégie est en harmonie avec l'évolution internationale. Selon la décision de la Conférence sur les changements climatiques prise à Berlin en avril 1995 (CoP 1), il faudrait négocier, à l'échelle internationale également, des objectifs chiffrés de réduction pour la période située après l'an 2000. D'ailleurs, à l'étranger aussi, notamment au Danemark, aux Pays-Bas et en Allemagne, les mesures librement consenties en faveur de la réduction des émissions de CO₂, très souvent combinées à des instruments économiques et légaux, gagnent en importance (cf. ch. 123.3).

113 Les objectifs de la loi sur le CO₂

En ratifiant la Convention de l'ONU sur les changements climatiques, la Suisse s'est déclarée prête à stabiliser, d'ici à l'an 2000, ses émissions de CO₂ au niveau de 1990, puis à les réduire. La loi sur le CO₂ fixe les objectifs de réduction de la Suisse jusqu'en l'an 2010. En partant du niveau de 1990, la réduction devra être de 10 pour cent. Les perspectives concernant l'évolution des émissions de CO₂ (cf. ch. 15) montrent qu'en plus des efforts déjà consentis, il s'agit de prendre d'autres mesures pour atteindre cet objectif. Il faut considérer que l'objectif de réduction de 10 pour cent est l'étape de la politique climatique suisse qui suivra la stabilisation des émissions. Afin de satisfaire aux engagements pris dans le contexte de la Convention sur les changements climatiques, il faudra s'attaquer à d'autres étapes, sur les plans national et international, pour la période située après l'an 2010.

Les objectifs de politique climatique figurant dans la loi sur le CO₂ concordent avec les objectifs de politique énergétique fixés par le Conseil fédéral dans le cadre du programme "Energie 2000". Il s'agit de réduire la consommation des agents énergétiques fossiles, d'encourager une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, et de stimuler l'utilisation des énergies renouvelables, plus respectueuses de l'environnement.

La loi sur le CO₂ n'est pas seulement un instrument de lutte contre un problème mondial, l'effet de serre. L'un des objectifs, le recul de la consommation des agents énergétiques fossiles, permet de viser une réduction des polluants classiques, en particulier des émissions d'oxyde d'azote. Dans ce contexte, la loi sur le CO₂ contribuera également à atteindre les objectifs du Conseil fédéral en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, tels qu'ils figurent dans la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air du 10 septembre 1986. La Suisse, indépendamment des mesures analogues prises à l'étranger, en retirera un avantage immédiat.

114 Les résultats de la consultation

La consultation relative au projet de loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ a été lancée le 23 octobre 1996 pour se terminer le 20 décembre. Les résultats ont été publiés dans le rapport du DFI du 15 février 1997.

La grande majorité des milieux consultés approuve la loi sur le CO₂ dans son principe. Les cantons, les partis, les syndicats, de nombreux milieux économiques ainsi que les organisations de consommateurs, de protection de l'environnement et d'aide au développement (ONG) la plébiscitent. Ils apprécient surtout le projet de fixer des objectifs de réduction contraignants, de tenir compte des mesures librement consenties et des autres mesures, de renoncer à l'affectation partielle, de restituer la totalité des recettes

provenant de l'éventuelle taxe sur le CO₂ et de chercher à ne pas entraver la compétitivité sur le plan international.

Même s'ils sont d'accord sur le principe, bon nombre de milieux consultés exigent cependant que des modifications soient apportées, surtout en ce qui concerne le niveau des objectifs de réduction et le caractère subsidiaire de la taxe sur le CO₂. Les demandes exigeant un renforcement du projet sont contrebalancées par d'autres, qui demandent son assouplissement.

- *Objectifs de réduction des émissions de CO₂*: l'objectif proposé, soit une réduction de 10 pour cent d'ici à l'an 2010, est jugé réaliste et raisonnable par les cantons, les partis bourgeois et les milieux économiques. Le PS, les Verts, les syndicats et les ONG exigent des objectifs beaucoup plus sévères (les Verts: au moins 15%; le PS, le WWF et la SPE: 20%; Greenpeace: 25%). Ils demandent également que le Conseil fédéral communique, d'ici à l'an 2003 au plus tard, ses objectifs pour la période située après 2010. Certains cantons ainsi que la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) estiment eux aussi que le Conseil fédéral devrait fixer rapidement les objectifs de réduction pour la période située après l'an 2010.
- *Objectifs partiels pour les combustibles et les carburants ainsi que pour d'autres secteurs*: les objectifs différents fixés pour les combustibles et les carburants, de même que la répartition proposée (-15% pour les combustibles et -5% pour les carburants) sont approuvés à une large majorité. Le PS, les Verts et les ONG exigent une réduction plus forte pour les carburants. La variante proposée, à savoir -18 pour cent pour les combustibles et 0 pour cent pour les carburants, a été préférée par une minorité (associations routières, Union suisse des paysans, canton du Valais, représentants des régions de montagne). Divers milieux consultés demandent que des objectifs partiels pour d'autres secteurs soient fixés dans la loi: les milieux économiques exigent des objectifs de réduction prévus par la loi pour les différents secteurs de l'économie (industrie, services/agriculture, ménages et transports). L'Union suisse du commerce et de l'industrie est d'avis que, si ces objectifs sectoriels sont atteints, la totalité du secteur concerné doit être exemptée de la taxe sur le CO₂ sans autre forme de procès. Les associations routières exigent des objectifs différents selon le type de carburant (essence, diesel et kérosène).
- *Caractère subsidiaire de la taxe sur le CO₂*: le PS, les Verts et les ONG regrettent que la taxe sur le CO₂ n'ait pas un caractère obligatoire; ils exigent que la taxe d'incitation subsidiaire soit introduite le plus vite possible, après une première phase de mesures librement consenties. Quelques cantons et la DTAP sont d'avis que la taxe sur le CO₂ devrait être introduite à titre contraignant quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi si les autres mesures visant à réduire les émissions de CO₂ ne permettent pas d'atteindre l'objectif visé. Les partis bourgeois et la majorité des milieux économiques approuvent le principe du caractère subsidiaire de la taxe sur le CO₂. Le PRD et l'UDC exigent cependant que la compétence de l'introduction de la taxe soit déléguée au

Parlement. Une partie des milieux économiques a la même revendication ou désire faire dépendre l'introduction de la taxe des efforts comparables consentis à l'étranger. Les associations routières, le PSL et l'Union suisse des arts et métiers refusent le principe d'une taxe sur le CO₂, même à caractère subsidiaire. Les associations routières plaident en faveur d'une taxe sur l'énergie en vue de financer les transports publics.

Compte tenu de ce résultat positif dans l'ensemble, le Conseil fédéral n'a pas modifié fondamentalement le texte à l'issue de la consultation.

Des objectifs de réduction plus poussés ne feraient pas l'unanimité. Le fait de fixer des objectifs pour les différents secteurs économiques dans la loi comporte le risque d'une intervention inefficace de la part de l'Etat; il n'est donc pas faisable en termes de politique réglementaire. La souplesse nécessaire pour fixer des objectifs de réduction détaillés fait défaut à l'échelon de la loi. Le Conseil fédéral rejette les exigences selon lesquelles il faut renoncer à inscrire la taxe sur le CO₂ dans la loi ou déléguer la compétence de son introduction au Parlement. L'inscription de la taxe sur le CO₂ à caractère subsidiaire dans la loi - avec indication d'un montant maximal - est un élément important de la stratégie adoptée, sans lequel la loi serait peu efficace.

12 L'effet de serre et les changements climatiques

121 Historique

L'augmentation de l'effet de serre en raison des activités humaines est prise en considération sur le plan politique depuis la première Conférence mondiale sur le climat, qui s'est tenue à Genève en février 1979 sous l'égide de l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM). En automne 1988, l'Assemblée générale des Nations Unies a inscrit le thème "Protection du climat mondial pour les générations futures" à l'ordre du jour de sa 43^e session. La même année, l'OMM et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) ont mis sur pied le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (en anglais: Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) afin d'évaluer l'information à disposition sur les changements climatiques et leur impact environnemental et socio-économique. La deuxième Conférence mondiale sur le climat, qui a eu lieu à Genève en 1990, a confirmé l'engagement des pays à prendre en compte la question des changements climatiques dans leurs politiques.

Dans ses rapports d'évaluation de 1990 et de 1995, l'IPCC a abouti à la conclusion qu'il existe une influence humaine sur le climat par le biais des émissions de gaz à effet de serre. Les divers scénarios élaborés dans ces travaux prévoient une augmentation de la température globale moyenne de l'air au cours du siècle prochain.

Plus de cent pays ont participé à l'élaboration des rapports de l'IPCC. Des scientifiques suisses y ont aussi activement collaboré. Ces rapports ont fait l'objet d'un examen critique,

en deux phases, de la part de scientifiques et de services gouvernementaux du monde entier. Cette procédure poussée garantit que chaque rapport IPCC constitue une base de décision globale, reflétant les conclusions des milieux scientifiques.

122 Où en est la discussion scientifique?

122.1 L'influence des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique sur le climat

L'effet de serre naturel est un élément essentiel du système climatique de la Terre. Le rayonnement solaire réchauffe la surface de la Terre; celle-ci renvoie une partie de l'énergie solaire absorbée sous forme de rayonnement infrarouge. Ce rayonnement est absorbé dans l'atmosphère par différents gaz, puis renvoyé sur la Terre. Ce processus permet d'atteindre une température globale moyenne de +15°C environ. Sans cet effet de serre naturel, la température globale moyenne serait de -18°C. Cela démontre bien que l'effet de serre naturel est une condition essentielle de la vie sur terre.

L'utilisation par l'homme des agents énergétiques fossiles, les procédés industriels ainsi que le déboisement de surfaces forestières dégagent des émissions qui agissent sur la composition de l'atmosphère. Un effet de serre anthropique (d'origine humaine, renforcé) vient s'ajouter à l'effet de serre naturel. L'influence des activités humaines a été établie en mesurant à plusieurs reprises les concentrations des gaz à effet de serre que sont le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄) et le protoxyde d'azote (N₂O). Ainsi, par exemple, la concentration de CO₂ dans l'atmosphère, en raison d'une croissance continue et toujours plus forte, s'élève actuellement à quelque 360 ppm, contre 280 ppm à l'époque préindustrielle.

122.2 Les constatations de l'IPCC

Les principales constatations de l'IPCC peuvent se résumer comme suit:

- L'effet de serre d'origine anthropique est principalement dû aux émissions de CO₂.
- Au cours des cent dernières années, on a enregistré une hausse de la température globale moyenne comprise entre 0,3 et 0,6°C; durant la même période, le niveau de la mer s'est élevé de 10 à 25 cm. Quant aux températures, on a observé une augmentation de l'accumulation de valeurs moyennes très élevées au cours des deux dernières décennies.
- L'étude comparative des différentes observations laisse supposer une influence significative des activités humaines sur le climat. Il est très peu probable que la hausse

globale de température observée au cours des cent dernières années s'explique uniquement par la variabilité naturelle du climat.

- De nouveaux calculs, effectués sur la base d'un meilleur modèle climatique et tenant également compte de l'effet refroidissant des aérosols, font apparaître qu'un doublement de la concentration de CO₂ par rapport au niveau de l'époque préindustrielle (550 contre 280 ppm) entraînerait une hausse de quelque 2°C de la température globale moyenne (dans une fourchette de 1 à 3,5°C) et une élévation du niveau de la mer d'environ 50 cm (dans une fourchette de 15 à 95 cm). A l'échelle continentale et subcontinentale, il faudra s'attendre à des irrégularités importantes en ce qui concerne l'évolution de la température globale moyenne et les précipitations. Malgré la fourchette existant entre les variantes calculées, il faut partir du principe que durant les 10'000 dernières années, la température globale ne s'est jamais modifiée à pareille allure.
- En tablant sur un doublement de la concentration de CO₂ par rapport à l'époque préindustrielle, on s'attend à des atteintes et des dommages portés à de nombreux écosystèmes ainsi qu'à des espaces vitaux et économiques importants pour l'homme. Les écosystèmes qui nécessitent une longue période d'adaptation à de nouvelles conditions climatiques sont les plus menacés (p. ex. les forêts, mais aussi d'autres communautés végétales). Ils pourraient subir un changement radical au niveau de leur composition et de leur fonction. Les régions côtières, celles situées en bordure des déserts, les écosystèmes montagneux, de même que la gestion des eaux, l'agriculture, l'habitat urbain, les infrastructures de production, de transport et de loisirs, enfin la santé de l'homme elle-même, constituent d'autres domaines très sensibles.

A divers points de vue, les déclarations de l'IPCC ont encore un caractère provisoire. Outre les incertitudes liées aux calculs, les modèles climatiques utilisés ne sont pas encore parfaits et ne reproduisent pas, ou pas complètement, certaines rétroactions (nuages, aérosols, végétation). De même, la définition à petite échelle des modèles climatiques globaux ("régionalisation") se heurte encore à des limites d'ordre technique et méthodologique. Seule une régionalisation développée permet de tirer des conclusions détaillées et précises sur les impacts des changements climatiques dans le domaine socio-économique. De fortes incertitudes subsistent quant à l'apparition de changements soudains et surprenants dans le système climatique (p. ex. modifications de la circulation des océans liées au climat).

122.3 Les impacts de l'effet de serre en Suisse

D'une manière générale, on peut dire que la Suisse, située dans une zone tempérée, sera moins directement frappée par les changements climatiques que les pays connaissant à l'heure actuelle des conditions extrêmes au niveau de la température et de l'humidité. Par

contre, une grande partie de la Suisse se situe dans le domaine des écosystèmes montagneux, particulièrement sensibles aux changements climatiques.

De nombreuses analyses des conséquences d'une augmentation de l'effet de serre ont été effectuées dans le cadre du programme national de recherche "Changements climatiques et catastrophes naturelles" (PNR 31):

- Il faut s'attendre à des changements sensibles au niveau de la température et de l'humidité dans les 50 ans à venir. On prévoit une augmentation importante des précipitations, surtout en hiver et sur le versant sud des Alpes. Des conditions climatiques extrêmes (vagues de chaleur et de froid, sécheresse, fortes précipitations et tempêtes) devraient également être plus fréquentes. De plus, la limite des neiges devrait reculer, tandis que la couverture neigeuse subsisterait moins longtemps.
- L'augmentation de la fréquence des précipitations et des averses se traduit par une multiplication des crues et des inondations. Il s'ensuit une érosion plus marquée des berges et une augmentation des glissements de terrain.
- La hausse des températures moyennes pourrait faire dégeler des sols jusque-là gelés en permanence (pergélisol) en haute montagne, ce qui entraînerait une déstabilisation du sous-sol et un risque accru de chutes de pierres et de coulées de boue.
- Si les conditions climatiques changent, il est probable que les surfaces des glaciers continuent de fondre, amenant les glaciers de petite taille et les glaciers situés à basse altitude à disparaître.

Ces changements climatiques pourraient affecter sensiblement les conditions de vie et l'activité économique en Suisse, les risques majeurs concernant la santé publique. Un problème particulièrement important en Suisse a trait à la fonction protectrice et récréative de la forêt, fonction qui serait menacée si la croissance, la reproduction et le potentiel de migration de certaines essences forestières ne pouvaient s'adapter que de façon limitée à la modification rapide des températures moyennes (de l'ordre de plus de 0,1°C par décennie). En raison du risque de manque de neige et de l'augmentation des dangers naturels, la région alpine, espace de détente important, perdrait beaucoup de son attrait.

L'activité économique sera surtout touchée là où la nature joue un rôle important en tant que facteur de production, c'est-à-dire au niveau de l'agriculture, de la sylviculture, du tourisme et de la gestion des eaux. A l'heure actuelle, on n'a pas connaissance d'avantages certains qui pourraient naître d'un changement climatique et profiter à la population et à l'économie suisses.

122.4 Une stratégie de prudence

Dans le cadre des futures recherches, il s'agira avant tout de déterminer pour quel niveau de concentration des gaz à effet de serre l'objectif de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (empêcher une dangereuse perturbation d'origine anthropique du système climatique et, par là, adapter les systèmes naturels et socio-économiques) est encore garanti. Pour répondre à cette question encore sans réponse, le rapport de synthèse de l'IPCC recommande d'appliquer une stratégie de prudence (répondant au principe de prévention) et de coopération visant à appliquer en priorité les mesures tout à fait envisageables d'un point de vue économique et social, et permettant dans le même temps d'atteindre d'autres objectifs (p. ex. protection de l'air, développement durable, encouragement des innovations).

123 Les objectifs et les mesures: la situation sur le plan international

123.1 La Convention sur les changements climatiques

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été signée par 159 Etats lors du Sommet de la Terre à Rio en juin 1992. Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Actuellement, 156 Etats l'ont ratifiée.

Le but de la Convention est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique (art. 2).

Lors de la prise de décisions pour atteindre les buts de la Convention, les Parties sont invitées à se laisser guider, entre autres, par le principe de prévention, c'est-à-dire que même l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour ne pas prendre de mesures propres à atténuer les changements climatiques.

Dans la Convention, les pays de l'OCDE et les pays d'Europe centrale et orientale ont un statut particulier. En effet, ces pays ont une grande responsabilité par rapport aux émissions de gaz à effet de serre; ils sont regroupés dans une liste constituant l'Annexe I de la Convention et ont des obligations spécifiques.

Parmi les obligations spécifiques des pays de l'Annexe I, la Convention établit l'obligation pour eux de prendre, au niveau national, des mesures propres à empêcher les changements climatiques en limitant les émissions d'origine anthropique. Ce souci d'empêcher les changements climatiques doit être pris en compte lors de l'élaboration des politiques nationales dans tous les secteurs.

123.2 Le Mandat de Berlin

Lors de la première session de la Conférence des Parties (CoP 1) à la Convention sur les changements climatiques (Berlin, avril 1995), les Parties ont convenu que le contenu de la Convention ne suffisait pas à atteindre l'objectif ultime de la Convention.

Ainsi, la CoP 1 a chargé le Groupe ad hoc du Mandat de Berlin (anglais: Ad Hoc Group on the Berlin Mandate, AGBM) d'élaborer d'ici à la CoP 3, en hiver 1997, un protocole ou un autre instrument juridique destiné à compléter la Convention afin de fixer, pour les pays de l'Annexe I, des objectifs de réduction chiffrés et contraignants pour la période située après l'an 2000.

L'AOSIS (Alliance of Small Island States) a déjà soumis à la CoP 1 un projet de protocole stipulant que les pays industrialisés s'engageraient à réduire, d'ici à 2005, leurs émissions de CO₂ de 20 pour cent par rapport à l'année 1990. L'Union européenne a aussi proposé à l'AGBM un projet-cadre de protocole prévoyant des stratégies et des mesures coordonnées sur le plan international, et dans lequel figureraient des objectifs concrets de réduction des émissions.

Lors de la 2^e Conférence des Parties à la Convention sur les changements climatiques (CoP 2), qui s'est tenue à Genève du 8 au 19 juillet 1996, il a été décidé, au cours d'une déclaration ministérielle, de poursuivre assidûment les travaux relatifs au Mandat de Berlin, afin que les négociations puissent s'achever à temps avant la troisième conférence. Les ministres ont en outre accepté les conclusions du deuxième rapport d'évaluation de l'IPCC. Lors de la CoP 2, la Suisse s'est engagée avec ardeur pour faire progresser rapidement les négociations relatives au protocole.

123.3 Les objectifs et les mesures d'autres Etats

Divers Etats ont déjà fait connaître leurs intentions quant à la réduction des émissions de CO₂ après l'an 2000. L'Allemagne, l'Autriche et le Danemark prévoient, d'ici à 2005, de réduire leurs émissions de 20 pour cent par rapport au niveau de 1990; la Grande-Bretagne et la Belgique visent, d'ici à 2010, une réduction de respectivement 5 à 10 pour cent et 10 à 20 pour cent par rapport à 1990. Les Pays-Bas, quant à eux, prévoient une réduction annuelle des émissions de 1 à 2 pour cent en moyenne.

Pour ce qui est des instruments, la plupart des stratégies nationales visant à limiter les émissions de CO₂ font la part belle aux principes économiques. Après l'échec de l'introduction d'une taxe combinée sur l'énergie et le CO₂ sur le territoire de l'UE, échec dû principalement à la réticence de la Grande-Bretagne, le Conseil européen a décidé, en décembre 1994, de renoncer à l'introduction obligatoire de la taxe sur le territoire de l'UE. Conformément au nouveau projet de directive de la Commission européenne du 12 mai

1995, les Etats membres ont la possibilité de lever de leur propre gré des taxes sur l'énergie et le CO₂.

Des taxes sur le CO₂ et l'énergie ont déjà été introduites dans les pays nordiques et aux Pays-Bas. Certains d'entre eux ont même augmenté les taxes environnementales ces dernières années: le Danemark dispose d'une taxe sur le CO₂ depuis 1992. Le montant de la taxe a augmenté en 1994 et se monte à présent à environ 120 francs par tonne de CO₂ pour les ménages. Les milieux économiques sont taxés moins lourdement. En Finlande, une taxe sur le CO₂ de onze francs environ est perçue par tonne de CO₂. La Norvège, quant à elle, lève une taxe environnementale d'une quarantaine de francs, et la Suède une taxe d'environ 70 francs par tonne de CO₂. On notera que, dans ce pays, les milieux économiques ne sont taxés qu'à 25 pour cent. Les Pays-Bas, eux, perçoivent une petite taxe de quelque sept francs par tonne de CO₂.

Parallèlement aux taxes d'incitation, les mesures librement consenties et les engagements formels gagnent en importance. Ces instruments offrent en effet une large marge de manoeuvre pour ce qui est de leur application. Au Danemark, par exemple, les entreprises proportionnellement grandes consommatrices d'énergie et celles qui consomment beaucoup d'énergie peuvent être en grande partie exemptées de la taxe si elles s'engagent de façon contraignante à réduire leurs émissions de CO₂. En Allemagne, le "Bundesverband der deutschen Industrie" (BDI) s'est engagé, en mars 1995, à réduire volontairement les émissions spécifiques de CO₂. Le gouvernement allemand a alors réagi en déclarant qu'il renonçait à prélever une taxe sur l'énergie et le CO₂. Cet engagement des milieux économiques allemands a été mis à jour et considérablement élargi une année après la première série d'engagements formels à réduire les émissions de CO₂. Douze associations sur 19 se targuent aujourd'hui d'avoir réduit leurs émissions de CO₂ en chiffres absolus. Actuellement, les engagements formels concernent environ quatre cinquièmes de l'énergie consommée par l'industrie allemande. Aux Pays-Bas, les engagements formels de l'industrie sont utilisés depuis 1992 pour améliorer le rendement énergétique et réduire les émissions de CO₂.

13 La politique climatique de la Suisse et les relations avec les autres domaines politiques

131 La politique climatique

131.1 Les engagements pris par la Suisse découlant de la Convention-cadre sur les changements climatiques

La Convention sur les changements climatiques oblige la Suisse:

- à dresser un inventaire national des gaz à effet de serre, à l'actualiser régulièrement et à le mettre à disposition de la Conférence des Parties, sous une forme appropriée;

- à rendre régulièrement compte des mesures prises et prévues, ainsi que de leur effet;
- à promouvoir le développement, l'utilisation, la diffusion et la transmission de technologies et de procédés ménageant le système climatique, et cela dans tous les secteurs importants;
- à préparer, de concert avec d'autres Etats, l'adaptation à des changements climatiques;
- à intégrer les réflexions sur le climat à la politique sociale, économique et environnementale, et à étudier les interactions,
- à encourager la formation dans le domaine des changements climatiques et à sensibiliser le public,
- à offrir aux pays moins développés du Sud et d'Europe de l'Est un soutien financier et technique, ainsi que le savoir-faire nécessaire.

En ratifiant la Convention sur les changements climatiques, la Suisse s'est également déclarée prête à stabiliser, d'ici à l'an 2000, ses émissions de CO₂ au niveau de 1990, puis à les réduire.

Après la ratification de la Convention sur les changements climatiques, la Suisse a présenté dans les délais (en septembre 1994) la première "communication nationale"¹⁾ au secrétariat de la Convention. En automne 1995, cette communication nationale a fait l'objet d'un examen approfondi de la part d'un groupe d'experts rattaché à l'ONU. Le rapport d'examen atteste que la Suisse, conformément aux directives, a largement rempli son devoir d'information.

En accord avec les décisions de la première Conférence des Parties à la Convention sur les changements climatiques (CoP 1), à Berlin, la Suisse a rendu public, en avril 1996, son inventaire des gaz à effet de serre pour les années 1990 à 1994. Le prochain inventaire, comportant les données de 1995, sera rédigé en même temps que la deuxième communication nationale, pour avril 1997.

131.2 Les émissions de gaz à effet de serre en Suisse

Le CO₂ est le principal gaz à effet de serre, aussi bien à l'échelle mondiale qu'en Suisse. En 1994, ce gaz représentait quelque 77 pour cent des émissions totales de gaz affectant

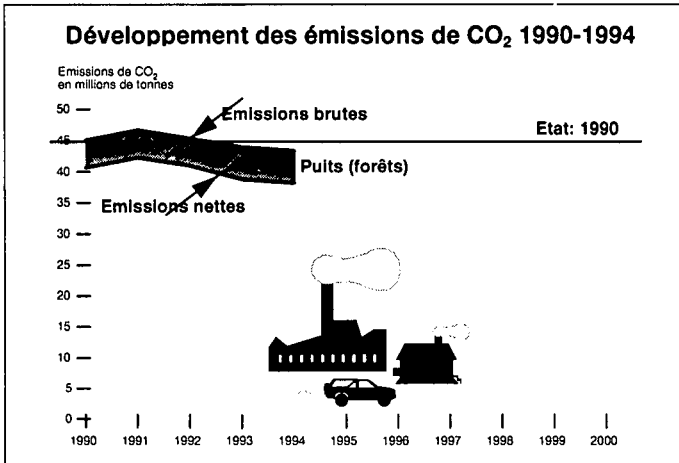
¹⁾ Confédération suisse, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques: rapport de la Suisse, 1994.

le climat (calcul effectué selon le potentiel de réchauffement global²¹). La part du méthane (CH₄) se montait à 14 pour cent et celle du protoxyde d'azote (N₂O) à 9 pour cent.

La figure 13-1 montre l'évolution des émissions globales de CO₂. Plus de 90 pour cent sont imputables à l'utilisation énergétique des agents fossiles, qui sont l'objet de la loi sur le CO₂ (cf. ch. 24, art. 1^{er}). Le reste des émissions, qui n'est pas lié à l'énergie, provient de l'industrie (principalement de la fabrication du ciment) et de la valorisation des déchets. Quelque 12 pour cent de ces émissions brutes sont neutralisés par l'augmentation du patrimoine forestier (puits de CO₂).

Evolution des émissions globales de CO₂ pour les années 1990-1994

Figure 13-1



Les chiffres dont l'inventaire fait état pour les années 1990-1994 permettent de conclure que la Suisse est en voie d'atteindre l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂ au niveau de 1990. Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, la politique énergétique ("Energie 2000") porte ses fruits, et les efforts consentis par les milieux économiques, qui tentent par diverses mesures techniques de réduire les émissions de CO₂, se révèlent payants. De plus, la faible croissance économique enregistrée au cours des dernières années a joué un rôle considérable. Cependant, seules de nouvelles mesures permettront de réduire durablement les émissions de CO₂ en dessous du niveau de 1990 pour la période située après l'an 2000.

²¹ Le potentiel de réchauffement global (Global Warming Potential) est un coefficient utilisé pour comparer l'effet relatif d'un gaz par rapport au CO₂. Sur une période de 100 ans, le méthane a un potentiel de réchauffement 24,5 fois supérieur au CO₂. Le protoxyde d'azote, quant à lui, est 320 fois plus puissant (s'agissant de l'effet de serre) que le CO₂.

Sur le plan international, la Suisse génère 0,2 pour cent des émissions mondiales. Avec 6,5 t de CO₂ par habitant, la Suisse se situe au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Il en va de même pour les émissions comparées au produit intérieur brut. Cela s'explique avant tout par les structures de production de la Suisse, notamment pour ce qui est de l'énergie. Par ailleurs, la Suisse est largement au-dessus de la moyenne mondiale; ses émissions de CO₂ sont donc loin du volume considéré comme sans danger pour le climat, lequel se situe, selon les scientifiques, en dessous de 2 t (cf. tab. 13-1).

Comparaison internationale des émissions de CO₂ par habitant (en 1990)

Tableau 13-1

Etat/groupe d'Etats	Emissions de CO₂ par habitant (en tonnes)
USA	20.0
Russie	12.8
Allemagne	12.5
Japon	8.6
France	6.8
Suisse	6.5
Chine	2.2
Inde	0.7
OCDE	12.2
UE	9.1
Monde	4.2

131.3 Le CO₂ et les autres gaz à effet de serre

Selon tous les scénarios globaux relatifs aux émissions qui ont été établis jusqu'à présent, l'importance relative du CO₂ en tant que gaz à effet de serre s'accroîtra dans le futur. En Suisse également, le CO₂ est de loin la première source de gaz à effet de serre, et le restera longtemps. Les perspectives³⁾ concernant les autres gaz à effet de serre tablent sur une réduction de ces émissions. Les émissions de méthane (CH₄) devraient diminuer de 20 pour cent d'ici à 2010 par rapport à 1990 grâce à des mesures prises dans le domaine de la protection de l'air et de l'élimination des déchets. Quant au protoxyde d'azote (N₂O), les émissions devraient baisser de 2 pour cent d'ici à 2010 par rapport à 1990 en raison de la réforme agricole.

³⁾ UN Framework Convention on Climate Change: Second National Communication of Switzerland, 1997.

Le fait que le projet de loi se limite au CO₂ est donc justifié. La loi sur le CO₂ revêt une importance capitale pour l'évolution de la politique climatique suisse.

131.4 La loi sur le CO₂ et les autres domaines politiques

Au niveau des instruments proposés, la loi sur le CO₂ repose principalement sur des mesures relevant de diverses politiques (environnement, énergie, transports, finances), mesures dont la mise en œuvre servira aussi les intérêts de la politique climatique. Cette loi tient donc compte des effets de mesures prises dans d'autres domaines politiques. La politique énergétique, qui a repris les objectifs de réduction des émissions de CO₂ de la politique climatique dans son programme "Energie 2000" applicable aux énergies fossiles, est primordiale. La loi sur le CO₂ fait aussi référence à la politique des finances et des transports. Les chiffres suivants proposent un bref aperçu de ces domaines politiques et de leur rapport avec la loi sur le CO₂.

132 La politique énergétique

132.1 Le programme "Energie 2000" et les conditions-cadres légales

A l'heure actuelle, il n'est pas possible de freiner les émissions de CO₂, générées par tous les procédés de combustion, en faisant appel à des moyens techniques et financiers qui restent dans la limite du supportable. Pratiquement, on ne peut donc réduire les émissions qu'en limitant la consommation d'énergies fossiles. Le programme "Energie 2000", approuvé en 1990 par le Conseil fédéral, a pour objectif de stabiliser d'ici à l'an 2000 la consommation d'énergies fossiles (et par conséquent les émissions de CO₂) au niveau de 1990, puis de les réduire. Le programme vise aussi une diminution des taux de croissance et une stabilisation de la demande en électricité après l'an 2000. En outre, il fixe des objectifs quantitatifs concernant non seulement l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement en énergie, mais aussi l'accroissement modéré de la puissance des forces hydroélectriques et l'augmentation du rendement des centrales nucléaires existantes. "Energie 2000" implique tous les milieux concernés. La Confédération, les cantons, les communes et les organisations non gouvernementales encouragent, par des mesures librement consenties et des contributions financières, un meilleur rendement énergétique et le recours à des énergies renouvelables. "Energie 2000" constitue aussi une plate-forme destinée à résoudre les conflits existant dans le domaine de l'énergie (p. ex. accroissement de 5% de la puissance des forces hydroélectriques d'ici à l'an 2000).

Les conditions-cadres légales au niveau fédéral sont entrées en vigueur par le biais de l'arrêté du 14 décembre 1990 sur l'énergie (AE; RS 730.0) et de l'ordonnance du 22 janvier 1992 sur l'énergie (OEn, RS 730.01). Elles fixent pour toute la Suisse des valeurs-

cibles de consommation d'énergie pour les appareils et les voitures de tourisme, la facturation détaillée des coûts de l'eau chaude et de chauffage en fonction de la consommation, l'assujettissement à autorisation pour les chauffages électriques à résistance, et les conditions de rachat en cas de production décentralisée d'électricité. Dans le domaine de l'énergie, la Confédération encourage financièrement la recherche et le développement, la mise au point d'installations pilotes et de démonstration, de même que le recours à des énergies renouvelables et l'utilisation des rejets thermiques.

Les cantons et leurs collectivités publiques créent aussi des conditions importantes en vue d'atteindre les objectifs de la loi sur le CO₂ et du programme "Energie 2000". Les bases juridiques nécessaires ont été élaborées et renforcées dans les cantons au cours de la première moitié des années 90. Les cantons sont toujours plus nombreux à axer leurs activités sur les objectifs généraux cantonaux du programme "Energie 2000" ou sur les directives gouvernementales y relatives (surtout en ce qui concerne les bâtiments, l'information, le conseil et la promotion des énergies renouvelables). Le 19 avril 1996, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie a arrêté un programme visant à renforcer "Energie 2000" durant la seconde période.

Dans l'évaluation à mi-parcours, effectuée en 1995, le DFTCE constate, sur la base des sévères contrôles d'efficacité effectués actuellement, que bon nombre de mesures concrètes permettant d'atteindre les objectifs du programme "Energie 2000" ont été prises. Les mesures arrêtées dans l'AE et l'OEn sont efficaces et applicables sans dépenses disproportionnées. Les mesures prises par la Confédération soutiennent les cantons dans le développement de leur propre politique énergétique. Cependant, au niveau de la mise en oeuvre, de nouvelles adaptations à l'état le plus récent de la technique, des compléments et des améliorations sont nécessaires sur tous les plans. Souvent, les cantons et les communes n'ont pas les moyens financiers, ni le personnel requis pour appliquer une politique énergétique plus efficace. Comme, d'un point de vue économique, les énergies renouvelables ne sont pas attrayantes, on n'y recourt pas davantage. Dès lors, le soutien de la recherche et du développement, les mesures financières d'encouragement et les taxes sur l'énergie constituent des instruments connexes importants. Jusqu'à présent, les actions librement consenties n'ont pas déployé d'effets à grande échelle. L'efficacité de mesures volontaires reste à prouver sur la base des expériences faites jusqu'à présent dans le cadre du programme "Energie 2000". Ce nouveau type de collaboration entre les autorités et les milieux économiques nécessite de bons contacts et de bonnes relations. Comme le montrent les expériences d'autres pays, il ne faut pas sous-estimer le temps et les moyens financiers nécessaires à la réalisation de mesures librement consenties.

132.2 L'approvisionnement en électricité

En Suisse, l'électricité est produite par la force hydraulique (à raison de 60% environ) et par l'énergie nucléaire (40% environ). L'approvisionnement futur en électricité jouera un rôle important par rapport à l'évolution des émissions de CO₂ après l'an 2010. Cela fera

alors quarante ans que les premières centrales nucléaires auront été mises en service, et les contrats d'importation avec les centrales françaises arriveront peu à peu à échéance. Le remplacement des centrales nucléaires suisses par des usines à gaz modernes, par exemple, entraînerait un surcroît d'émissions après 2010. Pour tenter de déterminer, notamment pour ce qui est de l'approvisionnement à long terme en énergie et en électricité, quelles sont les possibilités de résoudre la question par des consensus, le DFTCE a entamé, dès l'automne 1996, un dialogue avec les milieux concernés.

Tant que les problèmes fondamentaux liés à la politique énergétique à long terme et au recours à l'énergie nucléaire en Suisse ne seront pas résolus, il ne faudra fixer aucun objectif de réduction des émissions de CO₂ pour la période située après 2010.

132.3 L'évolution de la politique énergétique

Les objectifs à long terme (réduction des émissions de CO₂ et stabilisation de la demande en électricité après l'an 2000) ne pourront guère se concrétiser sans une évolution, un renforcement et un élargissement du programme "Energie 2000". Il s'agit d'intensifier la collaboration entre toutes les autorités et organisations concernées par la politique climatique et énergétique, et d'introduire de nouvelles bases légales par la biais de la loi sur l'énergie et de la loi sur le CO₂. Cette dernière complète la législation relative à l'énergie en fixant un objectif chiffré, à long terme, de réduction des émissions de CO₂, et en instituant dans la législation la possibilité d'introduire une taxe d'incitation en plus des mesures librement consenties et des mesures réglementaires. Le 21 août 1996, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message relatif à la loi sur l'énergie. La loi proposée comporte des règles relatives aux mesures à prendre pour garantir un approvisionnement en énergie optimal d'un point de vue économique (p. ex. dans le cas des nouvelles centrales thermiques fossiles), des dispositions sur la consommation d'énergie des installations, des appareils et des véhicules automobiles, des prescriptions concernant les mesures que les cantons doivent prendre en vue de garantir une utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments, de même que des mesures d'encouragement à recourir à de nouvelles énergies et à utiliser l'énergie de façon rationnelle. La loi sur l'énergie prévoit des instruments économiques (certificats, p. ex.) dans certains secteurs, mais ne permet cependant pas de percevoir une taxe d'incitation globale.

133 La politique des transports

La politique suisse des transports a pour objectif de maîtriser durablement la mobilité en vue de garantir des transports adaptés aux besoins sur tout le territoire. La croissance du trafic doit être maintenue dans des limites raisonnables et être autant que possible réduite. L'élargissement du réseau doit être coordonné. Le trafic doit être géré de façon à

occasionner un minimum d'atteintes à l'environnement, à occuper le moins de place et à consommer le moins d'énergie possible; il doit aussi être économiquement viable.

De multiples points de la politique des transports sont concernés par la loi sur le CO₂. D'une manière générale, l'objectif d'un développement durable de la mobilité est parallèle à celui de la réduction des émissions de CO₂. Les mesures prévues par la politique des transports contribueront considérablement à diminuer les émissions de CO₂, pour autant qu'elles puissent être réalisées à temps. On citera les trois mesures suivantes:

133.1 La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

La mise en application de l'article 36^{quater} cst., relatif à l'introduction d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou à la consommation (RPLP), est une tâche prioritaire de la politique des transports, et cela pour les raisons suivantes:

- La RPLP permet d'imputer équitablement à leur auteur les coûts externes quantifiables du trafic des poids lourds.
- La RPLP contribue de façon non négligeable à améliorer la rentabilité des transports publics et à transférer le trafic des poids lourds de la route au rail, comme l'exige l'article constitutionnel sur la protection des Alpes (art. 36^{sexies}).
- la RPLP est aussi un élément très important pour la stabilisation, puis la réduction des émissions de CO₂. Les émissions de CO₂ dues au trafic des poids lourds sont en constante augmentation. On prévoit une augmentation de plus de 60 pour cent d'ici à l'an 2010.

Le Conseil fédéral entend introduire la RPLP dès l'an 2001 environ, si possible en coordination avec l'UE. Une partie des recettes de la RPLP (env. 400 mio. de fr.) servira à financer les transports publics. Le Conseil fédéral a présenté en septembre 1996 un projet de message et de loi relatif à la RPLP (cf. ch. 133.3).

133.2 L'application de l'article sur la protection des Alpes

Le 20 février 1994, le peuple et les cantons ont accepté l'article 36^{sexies} cst. ("Initiative sur la protection des Alpes"). Cet article prévoit, au sens strict de sa lettre, le transfert, en dix ans, de tout le trafic de marchandises en transit à travers les Alpes de la route au rail.

Le 9 septembre 1994, le Conseil fédéral a présenté un programme de mise en application non discriminatoire et eurocompatible qui contribuera également à réduire les émissions de CO₂ dues au trafic des poids lourds. Il s'agira de transférer sur le rail un volume de

trafic des poids lourds en transit à travers les Alpes égal à celui du trafic de transit enregistré en 1999.

Les mesures prises pour atteindre cet objectif touchent à la fois l'offre des chemins de fer (mesures "pull") et la route (mesures "push"). Il est prévu de proposer pour les chemins de fer une offre hautement productive pour la traversée de notre pays. Le prix de cette offre, couvrant les coûts d'exploitation, serait inférieur au coût d'un contournement de la Suisse par la route. Une grande partie du trafic de contournement actuel sera aussi transférée sur le rail. Pour ce qui est de la route, il est prévu d'introduire la RPLP et de taxer le trafic routier de marchandises au passage des Alpes. Un texte soumis à consultation visant à appliquer l'article sur la protection des Alpes est en préparation.

133.3 Le financement de l'infrastructure des transports publics

Le 2 juillet 1996, le Conseil fédéral a présenté au Parlement le message sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics, dans lequel il propose de réaliser de toute urgence les grands projets suivants: RAIL 2000 (1^{re} et 2^e étapes), redimensionnement des NLFA, raccordement de la Suisse romande au réseau TGV et élimination des nuisances sonores sur le réseau existant.

Pour financer ces projets, le Conseil fédéral demande, comme pour le trafic routier, un financement spécial jusqu'en 2017, excluant toute concurrence des moyens prévus pour la construction des routes. Ce financement serait assuré comme suit:

- *hausse de 10 ct./l de la taxe sur les huiles minérales frappant les carburants*: la hausse de la taxe sur les carburants, qui rapporterait 600 millions de francs chaque année, contribuerait de façon notable au financement.
- *RPLP*: dès 2001 environ, une part des recettes de la RPLP sera affectée au financement. D'ici là, les recettes de l'actuelle redevance forfaitaire sur les poids lourds (env. 180 mio. de fr. par an) devront être réaffectées au financement et, si nécessaire, être doublées. Pour que les grands projets ferroviaires soient rentables et exploités de manière optimale, il sera nécessaire de taxer le trafic de marchandises routier.
- *endettement ne devant pas dépasser 25 pour cent des coûts du projet*: un quart de la somme nécessaire aux investissements (max. 560 mio. de fr. par an) sera emprunté sur le marché des capitaux et cédé aux chemins de fer à titre de prêt remboursable à intérêt.
- *affectation de 25 pour cent des droits sur les carburants au financement des NLFA*: on maintiendra la part du cofinancement des NLFA par le biais des droits sur les carburants.

Ces dernières années, la politique financière a été marquée par les mesures d'assainissement du budget fédéral largement déficitaire. Dans ce contexte, un certain nombre de mesures fiscales ont été décidées parallèlement aux diverses restrictions budgétaires. Ces mesures ne sont pas sans affecter le secteur de l'énergie et des transports. Au cours de la première opération d'assainissement budgétaire, le droit d'entrée de base sur les carburants a été augmenté de 20 ct./l au printemps 1993. Le 28 novembre 1993, le peuple et les cantons ont accepté l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée au taux normal de 6,5 pour cent, de sorte qu'en plus des carburants, l'électricité et les combustibles notamment sont désormais également soumis à la TVA. Au début de l'an passé, la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds et la vignette autoroutière pour les voitures de tourisme ont augmenté d'environ 30 pour cent, étant ainsi adaptées au renchérissement.

Le budget 1997 et la planification financière 1998-2000 prévoient un déficit de 5 à 6 milliards par an. Cette évolution est pour le moins insatisfaisante et préoccupante, et il faut absolument y remédier. C'est pourquoi le Conseil fédéral a adopté une stratégie globale en matière de politique financière pour les années à venir. Il est question de rééquilibrer le budget en réduisant les dépenses. A deux exceptions près, à savoir pour le financement des grands projets ferroviaires et pour celui des rentes AVS/AI, de nouveaux impôts ne seront pas perçus.

La hausse de 10 ct./l des taxes sur les carburants et l'adaptation de la redevance sur le trafic des poids lourds revêtent une importance particulière pour la politique financière, énergétique, climatique et des transports. Leur contribution à la réduction des émissions de CO₂ est prise en compte dans la loi sur le CO₂; dans un premier temps, on n'aura donc pas recours à la taxe pour atteindre l'objectif escompté.

S'il s'avère cependant nécessaire d'introduire cette taxe en dépit de l'application de ces deux mesures, les points suivants seront à observer lorsque l'on déterminera les modalités de la taxe:

- *les prix de l'essence dans les régions frontalières* (y compris l'augmentation des taxes sur les carburants en vue de financer des projets d'infrastructure pour les transports publics): après la hausse proposée, les prix de l'essence pratiqués dans notre pays avoisineraient ceux pratiqués dans certaines régions frontalières. Il ne faudrait pas qu'en raison de l'introduction de la taxe sur le CO₂, on aille faire le plein de l'autre côté de la frontière (cf. ch. 223).
- *la comparaison par rapport à l'étranger de la charge globale imposée au trafic de marchandises par le biais de taxes*: le montant de la taxe en Suisse ne peut pas être

établi sans tenir compte de la charge fiscale dans les régions frontalières (trafic de contournement).

14 L'initiative "énergie et environnement" et l'initiative solaire

Le 21 mars 1995, l'initiative "énergie et environnement" et l'initiative solaire ont été déposées. Le Conseil fédéral a adopté le message relatif aux deux initiatives en mars 1997, et l'Assemblée fédérale devra se prononcer d'ici au printemps 1999.

141 L'initiative "énergie et environnement"

Cette initiative a pour but de stabiliser la consommation des énergies non renouvelables (pétrole, gaz naturel, charbon, énergie nucléaire) en l'espace de huit ans à compter de l'acceptation de l'initiative, puis de la réduire à raison d'un pour cent par an en moyenne pendant 25 ans. Une taxe d'incitation sur les énergies non renouvelables et sur l'électricité produite par les grandes centrales hydrauliques (à partir de 1 MW) sera introduite trois ans après l'acceptation de l'initiative. Selon les hypothèses des modèles de calcul, il faudrait augmenter chaque année dès 2003 le prix des énergies fossiles de 3,5 pour cent et celui de l'électricité de 2 pour cent pour atteindre les objectifs fixés dans l'initiative. Les recettes de la taxe (15 à 20 mia. de fr. d'ici à 2030) seront distribuées aux ménages et aux entreprises de manière socialement équitable et sans modifier la quote-part de l'Etat, indépendamment de la consommation individuelle. L'initiative exige entre autres que la taxe d'incitation soit pensée selon les principes du commerce extérieur. Si une harmonisation au niveau international faisait défaut au moment de l'introduction de la taxe, il faudrait arrêter des réglementations spéciales pour les secteurs proportionnellement grands consommateurs d'énergie afin de garantir la compétitivité des entreprises suisses sur le marché international.

Comme la loi sur le CO₂, l'initiative "énergie et environnement" fixe un objectif quantitatif et prévoit également d'introduire la taxe d'incitation en complément d'autres mesures. La réduction de 10 pour cent des émissions de CO₂ par rapport à 1990, envisagée pour 2010, correspond à peu près à l'objectif qui pourrait être atteint la même année pour les énergies fossiles par le biais de l'initiative "énergie et environnement".

L'initiative "énergie et environnement" se différencie cependant de la loi proposée en ce sens que:

- outre les énergies fossiles, elle prévoit de taxer également l'électricité;
- l'objectif de réduction concerne toutes les énergies non renouvelables et s'applique à une période plus longue que celle qui est prévue par la loi sur le CO₂;

- les milieux économiques ne peuvent se dégager de l'assujettissement à la taxe par un engagement;
- à un moment donné, une taxe d'incitation devra être introduite, indépendamment de l'état de l'harmonisation sur le plan international des mesures de politique énergétique et des négociations concernant la Convention sur les changements climatiques;
- une taxe d'incitation sur l'énergie telle que la prévoit l'initiative serait plus coûteuse à mettre en oeuvre qu'une éventuelle taxe sur le CO₂.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative "énergie et environnement", jugeant qu'elle va trop loin et qu'elle n'est pas assez souple. La loi sur le CO₂ reprend des éléments importants de l'initiative populaire.

142 L'initiative solaire

Cette initiative a pour but de promouvoir, au moyen de contributions financières directes, l'utilisation de l'énergie solaire sur les terrains construits ainsi qu'une utilisation rationnelle de l'énergie. Le principe est le suivant: la Confédération perçoit sur la consommation des énergies non renouvelables (y compris l'électricité provenant de sources d'énergie non renouvelables) une taxe à affectation spéciale. Cette taxe s'élèvera à 0,1 ct./kWh au moment de son introduction, et atteindra 0,5 ct./kWh au bout de cinq ans. La taxe sera prélevée pendant 20 ans au taux maximal avant d'être supprimée. Au taux maximal, la taxe rapportera quelque 880 millions de francs par an. En ce qui concerne l'affectation des recettes, l'initiative solaire prévoit qu'au moins la moitié des recettes de la taxe sera consacrée à l'encouragement de l'utilisation de l'énergie solaire. Le reste sera utilisé pour promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Contrairement à la loi sur le CO₂, l'initiative solaire ne fixe pas d'objectif quantitatif, mais elle prévoit, comme l'initiative "énergie et environnement", un délai pour l'introduction de la mesure. Par ailleurs, contrairement à la loi sur le CO₂, les recettes de la taxe seront réservées à des mesures d'encouragement prises dans le domaine de la politique énergétique.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative solaire. Il considère que, pour des raisons fiscales, une taxe sur la consommation d'énergie avec affectation fixe ne serait pas opportune.

15 Scénarios pour le CO₂

151 Les modèles

Les bases de décision pour la détermination des objectifs de réduction des émissions de CO₂ et du montant maximum de la taxe sur le CO₂ ont été constituées à partir de différents scénarios concernant l'évolution des émissions de CO₂ et de l'offre et de la demande en énergie. Pour ces perspectives, il a été tenu compte d'autres mesures prévues, dans les domaines de l'énergie et des transports, ainsi que de considérations d'ordre fiscal. Les scénarios pour le CO₂ ont été élaborés sur mandat du DFTCE⁴⁾ dans le cadre d'un groupe de travail.

Les calculs des perspectives concernant l'énergie se fondent en particulier sur des modèles de type bottom-up. En complément, on a utilisé d'autres modèles (entre autres des modèles économétriques, des modèles d'équilibrage et d'input-output) pour évaluer la plausibilité, pour estimer les répercussions sur le plan économique et pour déterminer les conditions-cadres économiques et démographiques. Pour tous les modèles partiels, on a utilisé des analyses des coûts, ce qui permet d'évaluer le caractère économique des différentes mesures de politique énergétique en fonction des variations des prix de l'énergie.

Les perspectives à long terme se caractérisent par de nombreuses incertitudes et hypothèses. Comme les prix de l'énergie sur le marché mondial ou la croissance économique, l'évolution des conditions-cadres pourra subir de fortes variations. C'est pourquoi on ne peut pas représenter de valeurs absolues de planification pour ces perspectives. Les perspectives pour le CO₂ et l'énergie présentées ici dépendent de trois conditions essentielles:

- Les conditions-cadres de l'économie évoluent comme prévu.
- La réalisation des mesures a lieu dans les délais prévus. La politique énergétique doit trouver une application rapide, efficace et à grande échelle. Si les mesures librement consenties se révèlent insuffisantes, l'Etat introduit immédiatement d'autres mesures.
- Même après 2010, les capacités nucléaires de la Suisse ne varient pas, et les droits de prélèvement d'électricité en France sont renouvelés.

Le tableau 15-1 décrit les données-cadres des calculs effectués pour les scénarios. Elles se fondent sur les travaux du Centre de la recherche prospective de Saint-Gall⁵⁾ portant sur les perspectives du développement économique suisse.

⁴⁾Prognos AG, Bâle, Energieperspektiven der Szenarien I bis III 1990-2030, Synthesebericht vom November 1996.

⁵⁾SGZZ, Rahmendaten für Energieperspektiven - Das Grundszenario, St-Gall, mars 1994.

L'hypothèse relative au taux de croissance du produit intérieur brut se révélant aujourd'hui trop optimiste, il a été procédé à une analyse de sensibilité pour quantifier les répercussions de taux de croissance moins élevés. Les taux inférieurs (cf. tab. 15-1) correspondent aux hypothèses avancées pour le financement des assurances sociales. Quant aux résultats de l'analyse de sensibilité, ils figurent au chiffre 154.

Développement-cadre des perspectives énergétiques

Tableau 15-1

Développement-cadre	1990-2010	2010-2030
Croissance de la population	augmentation de 0,6 mio. à 7,6 mio. (+12,4%)	constante à 7,5 mio.
Produit intérieur brut	1990-1994 par an en termes réels: +0,7% 1995-2010 par an en termes réels: +2,1% pour l'analyse de sensibilité 1995-2010 par an en termes réels: +1,3%	par an en termes réels: +1,4% pour l'analyse de sensibilité par an en termes réels: +0,5%
Prix des agents énergétiques fossiles	par an en termes réels: +1%	par an en termes réels: +3%

152 Vue d'ensemble des scénarios

En tout, quatre scénarios ont été examinés. Le tableau 15-2 en présente un bref aperçu:

Le scénario I examine les répercussions des mesures existantes et des mesures approuvées; il représente donc le scénario de référence.

Les scénarios IIa et IIb reflètent la politique que le Conseil fédéral entend mener:

Le scénario IIa décrit comment les mesures prévues (comme la loi sur l'énergie, la RPLP et le financement des transports publics) contribueront à réduire les émissions de CO₂.

Le scénario IIb, qui comporte deux variantes, examine les autres mesures (engagements librement consentis, taxe sur le CO₂) qui seront nécessaires en plus du scénario IIa pour parvenir à réduire de 10 pour cent les émissions de CO₂.

A la différence de la variante 2, la *variante 1* ne cite pas d'objectifs de réduction différenciés en fonction des combustibles et des carburants. L'objectif est atteint avec une taxe de l'ordre de 60 francs par tonne de CO₂ pour les combustibles et les carburants.

✚ La *variante 2* propose des objectifs différenciés en fonction des combustibles et des carburants, soit une réduction de 18 pour cent pour les combustibles, et la stabilisation des émissions pour les carburants. Dans une optique purement arithmétique, on pourrait renoncer à taxer les combustibles, car les mesures envisagées dans le scénario IIa permettraient déjà d'atteindre le résultat souhaité. Pour les carburants, en revanche, une taxe de 210 francs par tonne de CO₂ serait perçue, ce qui correspondrait à une taxe de 50 ct./l.

Le *scénario III* trace une esquisse des répercussions de l'initiative "énergie et environnement" et de l'initiative solaire.

Scénario	Description	Remarques
I	<p>Mesures arrêtées entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> • arrêté fédéral sur l'énergie • "Energie 2000" • ordonnance sur la protection de l'air 	<ul style="list-style-type: none"> • scénario de référence • répercussions sur les émissions de CO₂: stabilisation à long terme par rapport au niveau de 1990
IIa	<p>Mesures prévues entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> • loi sur l'énergie • RPLP • financement NLFA/transports publics (augmentation des droits de douane sur les carburants de 10 ct./l) • taxe sur le transit alpin 	<ul style="list-style-type: none"> • reposant sur le scénario I • répercussions sur les émissions de CO₂: réduction de 7% d'ici à 2010 par rapport à 1990, puis légère augmentation
IIb	<p>Taxe sur le CO₂</p> <ul style="list-style-type: none"> • variante 1: sans distinction combustibles/carburants: 60 fr./t CO₂ • variante 2: avec distinction - combustibles: pas de taxe (but atteint pour les combustibles dans le scénario IIa) - carburants: 210 fr./t CO₂ 	<ul style="list-style-type: none"> • reposant sur le scénario IIa • objectifs prévus pour le CO₂: réduction de 10% d'ici à 2010 par rapport à 1990 (pour les variantes 1 et 2) • objectifs prévus pour le CO₂ variante 2: - combustibles: réduction de 18% d'ici à 2010 par rapport à 1990 - carburants: 0% d'ici à 2010 par rapport à 1990
III	<p>Initiatives populaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • variante a: initiative "énergie et environnement" • variante b: initiative solaire • variante c: combinaison des variantes a et b 	<ul style="list-style-type: none"> • reposant sur le scénario IIa • répercussions sur les émissions de CO₂ pour 2010 par rapport à 1990: variante a: -11% variante b: -9% variante c: -12%

153 Résultats des scénarios

Les graphiques et les tableaux qui suivent donnent une vue d'ensemble détaillée des résultats. Les résultats pour l'an 2010 par rapport au niveau de 1990 sont résumés comme suit:

Avec le *scénario I*, la stabilisation de l'ensemble des émissions est possible. On relève une grande différence entre l'évolution prévue pour le CO₂ provenant des combustibles (-16%) et celle qui est prévue pour les carburants (+22%).

Avec le *scénario IIa*, les émissions de CO₂ diminuent de 7 pour cent en tout (18% pour les combustibles). Par rapport au scénario I, l'augmentation pour les carburants atteint 9 pour cent. Les causes en sont les mesures prévues par ce scénario dans le domaine des transports, en particulier l'introduction très efficace de valeurs-cibles de consommation pour les voitures de tourisme.

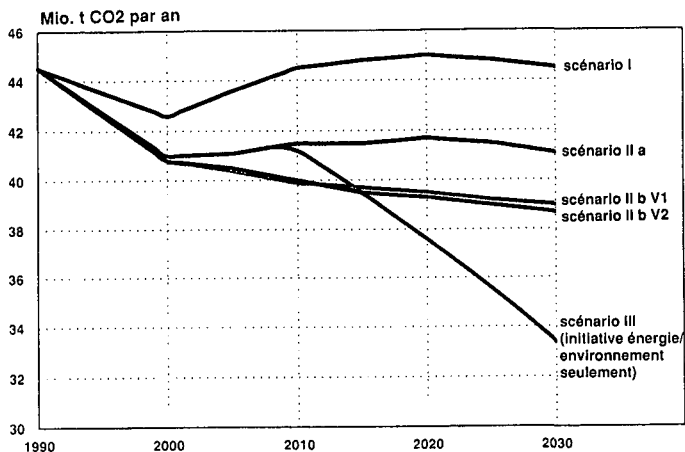
Avec la variante 1 du *scénario IIb*, le total des émissions diminue de 10 pour cent (combustibles -22%, carburants +7%). L'effet d'incitation de la taxe sur le CO₂ est très faible pour ce qui est des carburants, car la taxation des carburants n'est que de 14 ct./l. Seule la variante 2 permet, avec une taxe de 50 ct./l, d'influencer de manière significative les émissions de CO₂ dues au trafic⁶⁾.

Avec le *scénario III*, la réduction totale en 2010 avoisine également les 10 pour cent.

⁶⁾En partant toujours du principe que la taxe serait introduite en l'an 2000.

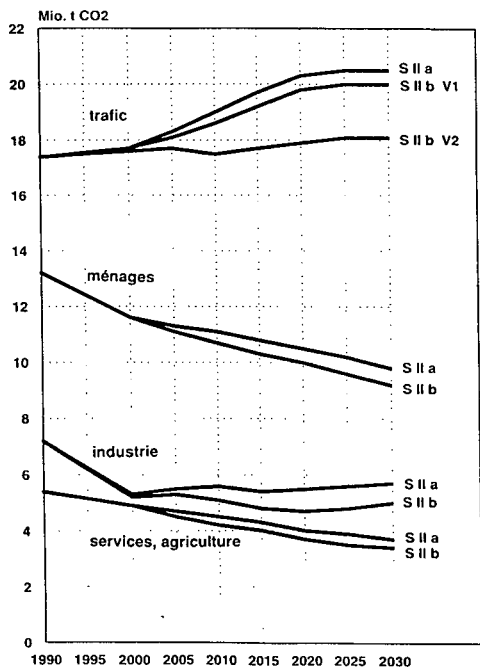
Emissions de CO₂ scénarios I, IIa, IIb (variantes 1 et 2) et initiative "énergie et environnement"

Figure 15-1



Emissions de CO₂ en fonction des secteurs scénarios IIa et IIb (trafic: variantes 1 et 2)

Figure 15-2



	mio. de t (base)	Δ mio. de t					
		1990	2000		2010		2020
Scénario I							
total des émissions	44.5	- 1.9	0		+ 0.5		
combustibles	25.8	- 3.7	- 4.0		- 4.9		
dont:							
ménages	13.2	- 1.3	- 1.9		- 2.3		
services, agriculture	5.4	- 0.5	- 0.8		- 1.2		
industrie	7.2	- 1.9	- 1.3		- 1.4		
carburants/trafic	17.2	+ 1.7	+ 4.0		+ 5.5		
dont:							
essence	11.3	+ 0.2	+ 0.6		+ 0.5		
diesel	2.6	+ 0.5	+ 1.6		+ 2.1		
kérosène	3.4	+ 0.9	+ 1.7		+ 2.7		
Scénario IIa							
total des émissions	44.5	- 3.5	- 3.0		- 2.8		
combustibles	25.8	- 4.0	- 4.6		- 5.8		
dont:							
ménages	13.2	- 1.6	- 2.1		- 2.7		
services, agriculture	5.4	- 0.5	- 0.9		- 1.4		
industrie	7.2	- 1.9	- 1.6		- 1.7		
carburants/trafic	17.2	+ 0.4	+ 1.7		+ 2.9		
dont:							
essence	11.3	- 1.0	- 1.5		- 1.7		
diesel	2.7	+ 0.5	+ 1.4		+ 1.9		
kérosène	3.4	+ 0.9	+ 1.7		+ 2.7		
Scénario IIb							
total des émissions	44.5	V1 - 3.7	V2 - 3.7	V1 - 4.6	V2 - 4.6	V1 - 5.0	V2 - 5.2
combustibles	25.8	- 4.1	- 4.0	- 5.8	- 4.6	- 7.4	- 5.8
dont:							
ménages	13.2	- 1.6	- 1.6	- 2.5	- 2.1	- 3.2	- 2.7
services, agriculture	5.4	- 0.5	- 0.5	- 1.2	- 0.9	- 1.7	- 1.4
industrie	7.2	- 2.0	- 1.9	- 2.1	- 1.6	- 2.5	- 1.7
carburants/trafic	17.2	+ 0.4	+ 0.3	+ 1.3	+ 0.0	+ 2.4	+ 0.7
dont:							
essence	11.3	- 1.1	- 1.1	- 1.8	- 2.4	- 2.1	- 3.0
diesel	2.6	+ 0.5	+ 0.4	+ 1.3	+ 1.0	+ 1.7	+ 1.2
kérosène	3.4	+ 0.9	+ 0.9	+ 1.7	+ 1.4	+ 2.7	+ 2.5

Remarques:

- 1) Les émissions de CO₂ dues aux pertes lors des transvasements dans les raffineries et les usines à gaz figurent dans le total, et non par domaine.
- 2) Part de l'agriculture dans le total services/agriculture: env. 1/7.

	mio. de t (base)	Δ %					
		1990	2000		2010		2020
Scénario I							
total des émissions	44.5		- 4		0		+ 1
combustibles	25.8		- 14		- 16		- 19
dont:							
ménages	13.2		- 10		- 14		- 17
services, agriculture	5.4		- 9		- 15		- 22
industrie	7.2		- 26		- 18		- 19
carburants/trafic	17.2		+ 10		+ 23		+ 32
dont:							
essence	11.3		+ 2		+ 5		+ 4
diesel	2.6		+ 19		+ 62		+ 81
kérosène	3.4		+ 26		+ 50		+ 79
Scénario IIa							
total des émissions	44.5		- 8		- 7		- 6
combustibles	25.8		- 16		- 18		- 22
dont:							
ménages	13.2		- 12		- 16		- 20
services, agriculture	5.4		- 9		- 17		- 26
industrie	7.2		- 26		- 22		- 24
carburants/trafic	17.2		+ 2		+ 10		+ 17
dont:							
essence	11.3		- 9		- 13		- 15
diesel	2.6		+ 19		+ 54		+ 73
kérosène	3.4		+ 26		+ 50		+ 79
Scénario IIb							
total des émissions	44.5	V1	V2	V1	V2	V1	V2
		- 8	- 8	- 10	- 10	- 11	- 12
combustibles	25.8	- 16	- 15	- 22	- 18	- 29	- 22
dont:							
ménages	13.2	- 12	- 12	- 19	- 16	- 24	- 20
services, agriculture	5.4	- 9	- 9	- 22	- 17	- 31	- 26
industrie	7.2	- 28	- 26	- 29	- 22	- 35	- 23
carburants/trafic	17.2	+ 2	+ 2	+ 7	0	+ 14	+ 4
dont:							
essence	11.3	- 10	- 10	- 16	- 21	- 19	- 27
diesel	2.6	+ 19	+ 15	+ 50	+ 38	+ 65	+ 46
kérosène	3.4	+ 26	+ 26	+ 50	+ 44	+ 79	+ 74

Remarques:

- 1) Les émissions de CO₂ dues aux pertes lors des transvasements dans les raffineries et les usines à gaz figurent dans le total, et non par domaine.
- 2) Part de l'agriculture dans le total services/agriculture: env. 1/7.

154.1 L'influence de la croissance et des mesures

L'influence des hypothèses sur les résultats du calcul des perspectives est montrée sous forme d'analyses de sensibilité concernant un taux de croissance du PIB plus faible et une moindre efficacité des mesures indiquées dans le scénario IIa. Ceci permet une meilleure évaluation des données concernant les perspectives présentées sous le chiffre 53. Les indications suivantes se limitent à 2010.

Cumulés, les faibles taux annuels de croissance du PIB (selon le tab. 15-1) conduiront en 2010 à un PIB inférieur de 11 pour cent environ. Dans le scénario de référence, en 2010, les émissions de CO₂ se situeront à un niveau inférieur de 4 pour cent. Proportionnellement, elles réagissent très peu à la baisse du PIB; en effet, pour ce qui est de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂, des données importantes (comme les bâtiments qu'il faut chauffer et le nombre des voitures de tourisme) ne réagissent que lentement à une baisse des taux de croissance. Le tableau 15-5 montre l'influence sur les modifications des émissions de CO₂ dans les différents secteurs. Ce sont les émissions provenant de l'industrie et de la consommation de carburant diesel qui sont le plus fortement influencées par un taux de croissance du PIB plus faible.

Pour ce qui est de l'efficacité des mesures projetées dans le scénario IIa, on a admis la réalisation de toutes les mesures dans les délais prévus, ainsi qu'un degré élevé de réalisation des mesures prises en matière de politique énergétique. Selon le tableau 15-4, avec cette variante plutôt optimiste, en 2010, le total des émissions pourrait avoir diminué de 7 pour cent par rapport au niveau de 1990. Avec une variante plus pessimiste (non-réalisation de certaines mesures, degré de réalisation d'autres mesures moins élevé), le total des émissions diminuerait de 3,5 pour cent seulement.

Les résultats des perspectives selon le chiffre 153 sont donc calculés en fonction d'hypothèses trop optimistes du point de vue actuel en ce qui concerne le taux de croissance du PIB et l'efficacité des mesures. L'influence de ces deux hypothèses sur les émissions de CO₂ demeure cependant contradictoire. Dans le cas d'un taux de croissance du PIB moins élevé, il se pourrait que la diminution des émissions de CO₂ (-4%) soit annulée par l'élévation des émissions de CO₂ due à la moindre efficacité des mesures.

La combinaison de taux de croissance du PIB moins élevés et d'une haute efficacité des mesures pourrait permettre, d'un point de vue purement arithmétique, d'atteindre l'objectif de réduction totale de 10 pour cent sans l'aide de la taxe sur le CO₂ ni d'autres efforts librement consentis. Cependant, il est plus réaliste d'envisager plutôt une combinaison de faibles taux de croissance du PIB avec une moindre efficacité des mesures. Concrètement, dans le scénario IIa, cette combinaison mène à une réduction des émissions de CO₂ identique à celle de la combinaison des hypothèses optimistes, soit moins 7 pour cent.

154.2 Le remplacement, dans les cimenteries, du charbon par des déchets combustibles

Dans le secteur de l'industrie, les résultats des scénarios dépendent largement de la possibilité de remplacer, dans les cimenteries, le charbon par des déchets combustibles. Selon les dernières informations disponibles, l'hypothèse d'un remplacement total du charbon par des déchets, envisagée dans les scénarios, n'est plus réaliste à l'heure actuelle. Il faut plutôt supposer que seule la moitié du charbon encore utilisé actuellement sera remplacée par des déchets combustibles. En tenant compte de cette nouvelle hypothèse et d'autres facteurs (croissance de la production de ciment notamment), d'ici à 2010, les émissions de CO₂ dans le secteur des cimenteries pourraient ne reculer que de 0,3 million de t (et non plus de 1,2 mio., soit 0,9 mio. de t de moins que prévu). Résultat: les émissions de CO₂ du secteur de l'industrie, et donc celles dues aux combustibles, ne diminueront pas autant que le préoyaient les scénarios. Le tableau 15-5 montre l'influence de cette correction.

*Modification des émissions de CO₂ dans le scénario I
(en 2010 par rapport à 1990, en pour-cent)*

Tableau 15-5

	PIB faible	PIB élevé
Emissions totales	-4/-2 ¹⁾	0/+2 ¹⁾
combustibles	-18/-15 ¹⁾	-16/-12 ¹⁾
dont:		
ménages	-15	-14
services, agriculture	-17	-15
industrie	-25/-13 ¹⁾	-18/-6 ¹⁾
carburants/trafic	+17	+23
dont:		
essence	+4	+5
diesel	+37	+62
kérosène	+47	+50

1) Correction des émissions de CO₂ dues aux cimenteries: réduction des émissions de 0,3 million de t (et non plus de 1,2 mio.), surtout du fait que le remplacement du charbon par des déchets combustibles est plus faible que prévu.

2 Partie spéciale

21 Les objectifs de réduction

211 Remarques préliminaires

Le fait de fixer des objectifs de réduction des émissions de CO₂ pour la période située après l'an 2000 est l'élément central de la loi sur le CO₂. En voici les raisons:

- Une fois fixés dans la loi, les objectifs sont de nature à créer des conditions claires. De ce fait, les objectifs et les mesures seront harmonisés de manière cohérente.
- Un engagement ne pouvant être conclu sans objectifs quantifiés, la Confédération et les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles seront au clair sur l'importance de la réduction qu'il s'agira d'obtenir.
- La détermination d'objectifs de réduction des émissions de CO₂ est dans une large mesure en harmonie avec les résultats de la Conférence sur le climat qui s'est tenue à Berlin en avril 1995 (CoP 1). Selon les décisions arrêtées au cours de cette Conférence, les objectifs de réduction des émissions de CO₂ seront discutés également pour la période située après l'an 2000.

Certains arguments ont été avancés contre l'introduction dans la loi d'objectifs de réduction, invoquant le fait qu'en raison des conditions-cadres de l'économie, de la démographie et de la politique difficilement prévisibles, il était impossible de contracter un engagement de réduction à long terme. Par exemple, si les prix du pétrole devaient continuer à baisser, il se peut qu'il soit impossible d'atteindre les objectifs fixés dans la loi. En fait, cet argument peut être invoqué dans chaque contexte des domaines politique et économique, pour tous les événements difficilement prévisibles. Même les lois qui ne visent pas des objectifs concrets doivent faire l'objet d'adaptations à intervalles réguliers.

212 L'objectif de réduction pour 2010

Les principaux critères de la détermination d'objectifs de réduction des émissions de CO₂ sont les suivants: l'état des connaissances scientifiques au sujet du réchauffement de la planète, les négociations internationales qui sont menées dans ce contexte, le potentiel de réduction et la compatibilité avec les impératifs économiques.

- *connaissances scientifiques*: le but de la Convention sur les changements climatiques est d'arriver à stabiliser les concentrations des gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère à un niveau qui empêche la destruction d'origine anthropique du système climatique. Selon les calculs effectués par l'IPCC, le groupe d'experts internationaux

de l'ONU, les émissions globales de CO₂ devront diminuer d'au moins 50 pour cent d'ici à 2050, et d'au moins 70 à 80 pour cent d'ici à 2100, ceci par rapport au niveau mesuré en 1990⁷⁾. Selon les calculs effectués pour les scénarios du CO₂ (cf. ch. 15), ces derniers ne suffiront pas pour atteindre les objectifs fixés par la Convention sur les changements climatiques.

- *négociations internationales*: les négociations sur la réduction des émissions de CO₂ (cf. ch. 123.2) sont en cours. Leur issue est difficilement prévisible. Les possibilités et les coûts varient fortement selon les pays. Les négociations portent sur des objectifs similaires à ceux pris en compte dans le scénario IIb.
- *potentiel de réduction*: de nombreuses enquêtes et études, mais surtout les actions, les projets et les expériences concernant "Energie 2000"⁸⁾, ont montré au cours des dernières années qu'il existe en Suisse un potentiel de réduction des émissions de CO₂ non négligeable. Les scénarios relatifs au CO₂ (cf. ch. 153) ont confirmé ces travaux. Ils montrent clairement qu'un objectif de réduction annuel du CO₂ de 10 pour cent d'ici à 2010 est tout à fait réalisable en Suisse, tant du point de vue de la technique que de celui de l'économie.
- *compatibilité avec les impératifs économiques*: le calcul des répercussions économiques (cf. ch. 31) a montré qu'un objectif de réduction totale de 10 pour cent peut être atteint sans répercussions négatives. Dans l'ensemble, selon les calculs de Prognos, l'introduction de la loi sur le CO₂ aura même des répercussions légèrement positives sur l'ensemble de l'économie suisse. A l'échelon sectoriel, il faut s'attendre à ce qu'il y ait des gagnants (p. ex. l'industrie des biens d'équipement) et des perdants (les secteurs de l'énergie et du trafic routier).

Il ressort des scénarios relatifs au CO₂ (cf. ch. 15) qu'après la stabilisation, en l'an 2000, on pourra raisonnablement envisager pour 2010 une réduction de 10 pour cent des émissions de CO₂, calculée par rapport au niveau de 1990.

Pour 2010, le Conseil fédéral vise un objectif de réduction de 10 pour cent par rapport au niveau de 1990.

⁷⁾Effectuée sur mandat de diverses organisations environnementales, l'enquête "Zukunftsfähige Schweiz" a déterminé pour la Suisse un objectif intermédiaire en 2010 consistant en une réduction de 25% des émissions de CO₂ par rapport à 1990. Cet objectif implique que les nations industrialisées, qui sont les principaux consommateurs de combustibles et de carburants fossiles jusqu'à ce jour, s'engagent à opérer des réductions plus importantes que les pays en développement.

⁸⁾cf. le programme "Energie 2000".

213. L'évolution possible après 2010

Pour les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles, en particulier pour les milieux économiques, il est important de disposer de projets stables, prévus à long terme, fixant les étapes de la réduction des émissions de CO₂. L'accroissement à long terme des incertitudes relatives au développement des conditions-cadres représente le point délicat d'une politique relative au CO₂ qui soit compatible avec les impératifs économiques. Au vu de ces incertitudes, aucun objectif de réduction des émissions de CO₂ pour la période située après 2010, par exemple pour 2020, n'est actuellement fixé. La détermination de ces objectifs dépend en grande partie de l'évolution du secteur de l'électricité ainsi que de l'avenir de l'approvisionnement en énergie.

Sans tenir compte des incertitudes liées à l'évolution des données-cadres à long terme, il est cependant prévisible que, dans le monde entier, on devra continuer à réduire sérieusement les émissions de CO₂ au-delà de 2010. Dans l'optique du Conseil fédéral, l'objectif de réduction prévu pour 2010 ne constitue donc qu'une étape d'un processus à long terme. Compte tenu des négociations qui ont lieu sur le plan international, ainsi que de l'évolution du secteur de l'électricité et de celle des conditions-cadres, le Conseil fédéral entend présenter suffisamment tôt au Parlement des objectifs de réduction valables pour la période située après 2010. Il n'est pas encore possible de fixer une date, car le calendrier des négociations internationales n'est pas encore établi. Le Parlement devrait ensuite déterminer un objectif de réduction contraignant.

Le Conseil fédéral vise, pour la période située après 2010, une nouvelle réduction des émissions de CO₂ harmonisée avec le contexte international. A cet effet, il soumettra à temps des propositions au Parlement.

214 Objectifs différents pour les combustibles et les carburants ainsi que pour d'autres secteurs

Le calcul des scénarios pour le CO₂ indique que l'évolution des émissions de CO₂ peut différer fortement selon que ces dernières émanent de la combustion des agents énergétiques dits combustibles ou de celle des carburants. La ventilation des résultats le montre (cf. tab. 15-4): les émissions de CO₂ dues aux combustibles diminuent de façon sensible. En revanche, les émissions de CO₂ provenant des carburants d'origine fossile augmenteront nettement au cours des prochaines années. D'ici à 2010, il faut s'attendre à de forts taux de croissance, en particulier pour le transport de marchandises et le trafic aérien. Dans le scénario IIa, seules les émissions de CO₂ dues aux véhicules privés diminuent de 13 pour cent. Cette réduction est principalement due à l'application de l'ordonnance sur la réduction spécifique de la consommation de carburant des automobiles, qui vise, pour la période 1996-2001, une réduction de 15 pour cent (-3% par an) pour les nouvelles voitures de tourisme.

Par rapport aux objectifs de réduction des émissions de CO₂, la distinction combustibles/carburants présente l'avantage de mieux maîtriser leurs évolutions spécifiques, au moyen de taxations différentes, et de permettre de lever une taxe uniquement sur les combustibles ou uniquement sur les carburants. Une distinction essence/diesel est aussi envisageable. Avec une taxation unitaire, il serait impossible de procéder de la sorte (cf. ch. 153, scénario Iib, V1).

Sur la base des résultats des scénarios et des analyses de sensibilité (ch. 153 et 154), le Conseil fédéral propose une réduction des émissions de CO₂ de 15 pour cent pour les combustibles et de 5 pour cent pour les carburants. Selon lui, une réduction serait également réalisable au niveau des carburants. En effet, la diminution de la consommation spécifique des voitures de tourisme constitue déjà un potentiel de réduction considérable. La croissance du trafic routier de marchandises doit être maintenue dans des limites raisonnables, ce qui devrait être atteint par les mesures déjà prévues. Quant au trafic aérien, ce n'est que par le biais de mesures prises au niveau européen au moins qu'il sera possible d'éviter de fortes augmentations. Voilà pourquoi le scénario Iib, V2, part de l'hypothèse que les émissions de CO₂ provenant du trafic aérien ne seront que peu réduites.

Le Conseil fédéral propose (pour 2010 par rapport à 1990) les objectifs partiels suivants pour les combustibles et les carburants:

- combustibles: -15 pour cent
- carburants: -5 pour cent

Au cours de la consultation sur le projet de loi, les organisations économiques et les associations routières ont exigé, outre les objectifs fixés pour les combustibles et les carburants, d'inscrire dans la loi des objectifs pour les différents secteurs de l'économie. Le Conseil fédéral a rejeté cette revendication. Un argument s'oppose à l'introduction d'objectifs sectoriels dans la loi: plus on fixe d'objectifs différents, plus la probabilité qu'il faille les revoir à la suite d'évolutions imprévisibles est grande. Or la souplesse nécessaire pour ce type d'adaptation fait défaut à l'échelon de la loi. Fixer des objectifs sectoriels dans la loi comporte le risque d'une intervention inefficace de la part de l'Etat.

Sur la base des résultats actuels des scénarios et des analyses de sensibilité (ch. 153 et 154), il est possible aujourd'hui de prévoir les objectifs sectoriels mentionnés dans le tableau 21-1.

Secteurs	Modification en 2010 par rapport à 1990 (en %)
Total des émissions	-10
Combustibles	-15
dont:	
ménages	-17
services, agriculture	-17
industrie	-10
Carburants/trafic	-5
dont:	
essence	-22
diesel	+10
kérosène	+40

Pour ce qui est des combustibles, le Conseil fédéral juge qu'un objectif de réduction de 10 pour cent est réaliste pour l'industrie (gros efforts d'économies d'énergie de production, déjà dans le passé). En outre, il serait possible d'économiser encore davantage dans les ménages et les services (chauffage des bâtiments).

Ces objectifs sectoriels montrent les économies que le Conseil fédéral attend de la part des différents secteurs de l'économie et des transports. Ils ne seront modifiés après consultation des milieux concernés que si, en raison d'évolutions imprévisibles à l'heure actuelle, ils n'étaient plus raisonnables. La loi sur le CO₂ donne au Conseil fédéral la possibilité de fixer des objectifs sectoriels en collaboration avec les milieux concernés.

Les objectifs sectoriels constituent des valeurs de référence importantes pour les engagements au sens de l'article 9 du projet de loi. Des secteurs entiers, tels que l'industrie, mais aussi des plus petits groupes de consommateurs, comme les entreprises travaillant dans la même branche ou dans la même région, ainsi que des groupes de consommateurs appartenant aux secteurs des transports et des ménages (grands propriétaires de biens immobiliers, coopératives de construction et d'habitation, p. ex.) peuvent s'engager à limiter leurs émissions de CO₂. A l'heure actuelle, la collaboration avec ces groupes constitue déjà un élément important du programme "Energie 2000". Ce qui importe, c'est que les mesures librement consenties déploient un large effet, et que ceux qui s'engagent à prendre des mesures de leur plein gré et, ce faisant, satisfont aux

exigences de l'article 9 du projet de loi, soient également exemptés d'une éventuelle taxe sur le CO₂.

215 Les négociations internationales

Les négociations relatives au Mandat de Berlin ne sont pas achevées, et on ne sait pas encore exactement quels seront leurs résultats (cf. ch. 123.2). Cependant, grâce au caractère subsidiaire de la taxe sur le CO₂ et à la possibilité de l'exemption de la taxe en cas d'engagement portant sur la limitation des émissions de CO₂, il est tout à fait possible, même sans résultats sur le plan international, de réduire les émissions de CO₂ de 10 pour cent, d'une manière qui soit économiquement supportable. Avec la réduction des émissions de CO₂ prévue d'ici à l'an 2010, la Suisse, de concert avec d'autres Etats "like-minded", entreprend une démarche décisive; elle pourra s'engager de manière crédible en faveur de progrès rapides au cours des négociations internationales sur les objectifs de réduction des émissions de CO₂. Si, sur le plan international, une prise de décision unitaire en faveur d'une réduction des émissions de CO₂ encore plus nette que celle qui est visée par la loi devait se profiler, cette loi pourrait sans problème être adaptée aux obligations contractées. Cette adaptation serait effectuée par le Parlement dans le cadre de la ratification des résultats des négociations.

22 La taxe sur le CO₂

221 La taxe sur le CO₂, un instrument complémentaire

Dans le cadre de la loi sur le CO₂, la taxe sur le CO₂ représente un instrument complémentaire. Son introduction n'aura lieu que s'il n'y a pas moyen d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO₂ par d'autres mesures. Des mesures telles que la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou l'augmentation prévue de la taxe sur les carburants sont nettement préférées à la taxe d'incitation. D'ailleurs, quand bien même la taxe sur le CO₂ serait introduite, on tiendrait tout de même compte de la compétitivité de l'économie suisse sur le plan international. Les entreprises seront exemptées de la taxe si elles s'engagent formellement envers la Confédération à limiter leurs émissions de CO₂.

Selon la loi (art. 6), le Conseil fédéral ne pourra introduire la taxe que s'il est prévisible que les autres mesures ne permettront pas d'atteindre l'objectif de réduction.

Pour prendre sa décision, le Conseil fédéral aura à sa disposition une évaluation périodique des progrès enregistrés, notamment des relevés statistiques et des perspectives sur l'évolution de la situation (cf. ch. 15). Les perspectives porteront notamment sur l'efficacité des mesures prises et des mesures prévues ainsi que sur l'influence des données-cadres actuelles, telles que les taux de croissance de l'économie, du trafic et de la population. Ces chiffres auront une influence sur l'évolution des émissions de CO₂ jusqu'à la date-but, les anciennes statistiques sur le CO₂ étant à elles seules insuffisantes pour connaître les progrès réalisés. Si les statistiques font apparaître un écart entre l'état réel et le but à atteindre, l'évaluation devra aussi s'appuyer sur les perspectives établies, celles-ci tenant compte de l'influence des mesures et des données-cadres.

Une première évaluation des perspectives devra être entreprise sitôt après l'entrée en vigueur de la loi, et elle devra ensuite être répétée à intervalles réguliers, afin que la taxe puisse être introduite à temps s'il est prévisible que l'on s'éloigne de l'objectif visé. En règle générale, lorsque les anciennes perspectives qui étaient à l'origine des mesures seront réétudiées et mises à jour, les mesures seront examinées du point de vue de leur efficacité, et au besoin adaptées. Il en ira de même pour les données-cadres. De plus, les anciennes perspectives seront continuellement comparées aux émissions de CO₂ effectivement relevées. Les résultats de cette comparaison seront évidemment inclus dans les nouveaux calculs des perspectives.

S'il est prévisible que les objectifs seront atteints sans la taxe sur le CO₂, les résultats de l'évaluation seront portés à la connaissance du Conseil fédéral, puis publiés. Si les émissions de CO₂ s'écartent fortement de l'objectif de réduction, le Conseil fédéral publiera les résultats de l'évaluation et ouvrira une procédure de consultation relative à une ordonnance d'introduction de la taxe sur le CO₂, puis il décidera de l'introduction de ladite taxe.

Bien entendu, avant de prendre une décision, le Conseil fédéral se doit d'entreprendre une évaluation générale de la situation, et de tenir compte du contexte. En cas d'événements extraordinaires, il pourrait par exemple, en se fondant sur le principe de proportionnalité et le respect de l'intérêt général, reporter l'introduction de la taxe. De même, si la situation devait changer d'une manière radicale, une modification des objectifs de réduction pourrait intervenir par voie législative.

L'article 7 de la présente loi fixe le montant maximal de la taxe. Celui-ci se monte à 210 francs par tonne de CO₂. L'inscription de ce montant maximal dans la loi est nécessaire pour que les milieux concernés puissent estimer la taxe maximale dont ils seront frappés. Un montant maximal se justifie également du fait que la loi sur le CO₂ confère au Conseil fédéral la compétence d'introduire la taxe d'incitation par voie d'ordonnance (c'est-à-dire sans décision du Parlement).

Le Conseil fédéral décide du montant effectif de la taxe et de la nécessité d'opérer une distinction entre les combustibles et les carburants en fonction du degré de réalisation probable des objectifs. Ainsi, l'efficacité des autres mesures ("Energie 2000", loi sur l'énergie, RPLP, efforts librement consentis) non seulement détermine la nécessité d'introduire la taxe, mais aussi influe sur le montant de celle-ci au cas où elle serait introduite.

Afin de réduire de 5 pour cent, d'ici à 2010, les émissions de CO₂ provenant du trafic, la perception de la taxe, à savoir un montant maximal de 210 francs par tonne de CO₂, pourrait s'imposer⁹⁾. Dans le cas des combustibles, les prévisions montrent qu'on pourra vraisemblablement renoncer à la taxe d'incitation, étant donné que les mesures de politique énergétique et les mesures librement consenties devraient suffire pour parvenir au but, en l'occurrence atteindre l'objectif de réduction fixé à moins 15 pour cent. S'il devait y avoir des retards dans la réalisation des mesures prévues ou librement consenties, la taxe nécessaire n'excéderait pas 30 francs par tonne de CO₂ pour les combustibles.

Avec une taxe sur le CO₂ de 30 francs par tonne pour les combustibles et de 210 francs par tonne pour les carburants, les montants maximums et les augmentations de prix relatives (calculés en unités habituelles pour chaque agent énergétique) se présenteraient comme suit (cf. tab. 22-1):

⁹⁾ Avec la forte croissance du PIB considérée dans les scénarios, la taxe ne conduirait qu'à une stabilisation des émissions de CO₂. Avec une croissance plus faible du PIB, cette taxe permettrait une réduction de 5 pour cent. L'hypothèse d'une croissance plus faible du PIB semble être plus réaliste.

Montant maximum de la taxe par unité habituelle
et augmentation des prix en pour-cent avec une taxe
sur les combustibles de 30 fr./t CO₂ et sur les carburants
de 210 fr./t CO₂

Tableau 22-1

	Prix 1995/1996	Taxe par unité habituelle	Augmentation des prix en pour-cent
Huile de chauffage extra-légère	30 fr. / 100 kg	8.5 fr. / 100 kg	+ 31%
Gaz ménages	5.5 ct. / kWh	0.6 ct. / kWh	+ 11%
Gaz industrie	2 ct. / kWh	0.6 ct. / kWh	+ 30%
Charbon	7 fr. / 100 kg	7.9 fr. / 100 kg	+ 113%
Essence	1.12 fr. / litre	0.50 fr. / litre	+ 45%
Diesel	1.18 fr. / litre	0.50 fr. / litre	+ 42%

Après l'introduction de la taxe sur le CO₂, le Conseil fédéral pourrait aussi baisser les montants de la taxe. Ce serait par exemple le cas si, après l'introduction de la taxe d'incitation, on décidait de percevoir de nouvelles taxes fiscales sur l'énergie (pour financer l'AVS/AI par exemple). L'effet de cette taxe fiscale sur les objectifs de réduction des émissions de CO₂ serait pris en considération.

En raison d'accords internationaux, le trafic aérien international est exempté de la taxe. Le Conseil fédéral estime qu'il est extrêmement important d'envisager des mesures de réduction des émissions de CO₂ dans ce domaine aussi. Il est d'avis qu'il faudrait percevoir des taxes sur les carburants du trafic aérien international. La Suisse a été à l'origine de diverses interventions en faveur de ce type de mesures, ou les a soutenues (dernièrement, en automne 1995, à l'Assemblée générale de l'IATA). Ces prochaines années, elle entend poursuivre les efforts déjà entrepris (entre autres à l'occasion de la Conférence des ministres européens des transports, CEMT, prévue pour avril 1997 à Berlin).

Si l'on augmente le prix des carburants, il faut toujours tenir compte des prix pratiqués dans les Etats voisins (tourisme de l'essence). Le niveau de la taxe sur le CO₂ dépend donc aussi de l'évolution des prix dans les pays voisins. La perception d'une taxe sur le CO₂ ne doit pas inciter le consommateur à aller s'approvisionner dans les pays limitrophes. Selon l'article 6, le Conseil fédéral tient compte, lors de l'introduction d'une taxe sur le CO₂, des prix des carburants pratiqués à l'étranger. Si les carburants ne pouvaient être suffisamment taxés au moyen de la taxe sur le CO₂, il faudrait, pour atteindre la totalité des objectifs, recourir à des mesures d'ordre économique ou à des mesures légales.

Actuellement, il n'est pas possible d'évaluer la marge de manoeuvre dont disposera la Suisse en cas d'introduction d'une taxe sur le CO₂. Néanmoins, il est permis de supposer que les prix des carburants pratiqués à l'étranger auront certainement tendance à augmenter ces prochaines années. D'ailleurs, en juin 1996, le Conseil économique de l'UE a recommandé à la Commission européenne d'examiner, dans le cadre de la stratégie de l'UE visant la réduction des émissions de CO₂, une hausse des montants minimaux de la taxe sur les huiles minérales frappant les carburants.

224 Les recettes et l'utilisation des montants perçus

Il est actuellement difficile de déterminer exactement le montant des recettes qui proviendraient de la perception d'une taxe sur le CO₂, puisqu'il dépend essentiellement de la taxation nécessaire. Par conséquent, les considérations ci-après - elles se fondent sur des calculs effectués par le bureau d'études Prognos¹⁰⁾ - ne sont qu'un aperçu des montants maximums auxquels on peut s'attendre.

Compte tenu de l'effet incitatif, la perception d'une taxe sur le CO₂ sur les carburants d'origine fossile d'un montant de 210 francs par tonne de CO₂ permettrait d'obtenir des recettes s'élevant à quelque 2,5 milliards de francs par année. S'il fallait malgré tout, contrairement aux prévisions établies dans les calculs des scénarios relatifs au CO₂, lever une taxe sur le CO₂ dû aux combustibles, les recettes supplémentaires atteindraient 500 millions de francs au maximum par année (pour une taxe de 30 francs par tonne de CO₂).

Les recettes provenant de la taxe d'incitation sur le CO₂ doivent faire l'objet d'une compensation. Il a été renoncé à une affectation partielle telle qu'elle était décrite en 1994 dans la procédure de consultation sur la taxe sur le CO₂. Ainsi, le caractère d'incitation de la taxe est souligné. On ne vise pas d'objectifs fiscaux.

Pour la compensation des recettes, le Conseil fédéral propose d'adopter la solution suivante: les recettes de la taxe seront réparties entre la population et les milieux économiques, proportionnellement à la charge subie du fait de la taxe sur le CO₂ frappant les combustibles et les carburants. Les recettes provenant du trafic seront réparties proportionnellement entre les ménages et les milieux économiques. Pour l'industrie et les services, le Conseil fédéral pourrait par exemple former des "caisses" séparées pour la perception et la restitution, afin d'éviter des effets de transfert indésirables entre ces deux secteurs économiques, effets qui pourraient provenir de la clé de répartition (AVS-masse salariale). Cependant, tant qu'on ne saura pas combien d'entreprises rempliront les exigences fixées pour l'exemption de la taxe, il ne sera pas possible de procéder à l'évaluation des effets de la répartition.

¹⁰⁾ Prognos, Wirtschaftliche Auswirkungen der Szenarien IIa und IIb, Endbericht, août 1996.

La part revenant aux milieux économiques sera versée aux employeurs sur la base de la masse salariale soumise à l'AVS. Il s'agit là d'une opération facile à effectuer par le biais des décomptes AVS. Indirectement, cette solution permettra aussi de décharger le facteur de production "travail". Pour éviter une distorsion de la concurrence, la valeur ajoutée pourrait servir de clé de répartition, mais ces données, contrairement à celle de la masse salariale prise en compte pour l'AVS, ne sont pas systématiquement disponibles pour chaque entreprise.

La solution prévoyant une restitution qui soit à la fois socialement équitable, durable et qui offre la transparence voulue est celle qui consiste à verser un montant fixe par personne. Sur le plan administratif, il y a deux manières de procéder:

- restitution par le canal des caisses d'assurance-maladie (voie administrative),
- versements par chèque à la population (par virement postal).

A l'échelon législatif, seul le principe de la compensation est fixé dans la loi, la réglementation définitive intervenant dans une ordonnance qu'il conviendra d'élaborer avant l'introduction de la taxe sur le CO₂. Finalement, c'est le critère de la minimisation du travail administratif lié à l'exécution qui dictera le choix.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de taxe sur le CO₂, d'autres possibilités de compensation ont longuement été examinées, en particulier l'abaissement de taxes existantes. Par rapport à la solution proposée ici, elles sont apparues moins appropriées, du point de vue de l'équité sociale et de la transparence des opérations de compensation. Le tout est encore compliqué par le fait qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi, on ne pourra pas prévoir quand aura lieu la réduction de taxes existantes, ni quelle en sera l'ampleur.

23 Les mesures librement consenties et la taxe sur le CO₂

231 Introduction

Avec la loi sur le CO₂, les entreprises auront la possibilité, en quantifiant elles-mêmes la réduction de leurs émissions, d'encourager les efforts entrepris pour parvenir au but fixé et, pour autant qu'elles remplissent leurs engagements, d'être exemptées de la taxe:

- avant l'introduction d'une taxe d'incitation sur le CO₂, les entreprises qui seraient touchées par cette mesure auront la possibilité de procéder à la réduction des émissions de CO₂ par des mesures librement consenties (entre autres dans le cadre du programme "Energie 2000").

- la taxe sur le CO₂ ne sera introduite que s'il n'est pas possible d'atteindre les objectifs de réduction au moyen d'autres mesures. Dans ce cas également, les entreprises concernées bénéficieront d'une grande marge de manoeuvre, puisqu'elles pourront être exemptées de la taxe sur le CO₂ si elles prennent envers la Confédération l'engagement de limiter leurs émissions de CO₂.

La loi sur le CO₂ permet aux consommateurs de combustibles et de carburants fossiles la plus grande marge de manoeuvre possible dans le cadre de leur démarche de limitation des émissions de CO₂. Une réglementation spéciale n'est donc plus nécessaire pour les secteurs proportionnellement grands consommateurs d'énergie, car il sera tenu compte de leur compétitivité sur le plan international lors de la détermination du taux de réduction requis pour l'exemption de la taxe. Grâce à cette stratégie, et comparée au précédent projet de taxe sur le CO₂, la présente loi sur le CO₂ répond entièrement aux vœux de ceux qui souhaitent que l'on tienne largement compte de la compétitivité de la Suisse sur le plan international.

Pour les mesures librement consenties, on distingue deux étapes:

- première étape: pas de taxe sur le CO₂. Il s'agit donc de l'étape précédant l'instauration de la taxe sur le CO₂.
- seconde étape: cette étape débutera lors de l'introduction de la taxe sur le CO₂.

Pour la première étape, on peut choisir sans restrictions la forme et le contenu des mesures librement consenties, comme l'indique leur désignation. Ainsi, les entreprises concernées pourront par exemple s'engager, par une déclaration, à limiter leurs émissions de CO₂. Au cours de la seconde étape, un changement interviendra. Si les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles entendent bénéficier de l'exemption de la taxe, les mesures s'inscriront dans un cadre formel (engagements formels). Afin de conférer aux secteurs de l'économie un cadre de décision à plus long terme, les conditions et les obligations en matière d'exemption au moyen d'un engagement formel devront être connues au cours de la première étape déjà. Ainsi, dès la première étape, les mesures librement consenties pourront s'orienter en fonction de ces exigences.

232 Conditions liées aux engagements formels et exemption de la taxe

Les grandes entreprises, les groupes de consommateurs ou les petites entreprises proportionnellement grandes consommatrices d'énergie pourront s'engager envers la Confédération à limiter leurs émissions de CO₂. Par groupes de consommateurs, on entend des branches entières, des secteurs d'une branche donnée ou des groupes d'entreprises appartenant à différentes branches, à une même région, etc. En fait, il existe de nombreuses possibilités de se regrouper en vue de limiter les émissions de CO₂. La

taille minimale d'un groupe de consommateurs ou d'une entreprise habilités à s'engager dans le but d'être exempté de la taxe devra être dûment définie dans une ordonnance. Comme critère, on pourrait par exemple fixer un nombre minimum d'entreprises par groupe de consommateurs, ou encore le volume des émissions de CO₂. Pour des raisons d'exécution (cf. ch. 233), il serait impensable qu'une petite entreprise, un ménage, voire une seule personne, puissent prendre de tels engagements envers la Confédération. Les petites entreprises ont cependant la possibilité de se joindre à des groupes de consommateurs, par exemple dans le cadre d'associations regroupant des entreprises appartenant à une même branche. C'est en particulier pour les petites entreprises proportionnellement grandes consommatrices d'énergie qu'il s'agit de prendre toutes les précautions afin que les travaux d'exécution nécessaires restent dans des limites raisonnables pour l'administration et pour les entreprises elles-mêmes. A l'échelon de l'ordonnance, il faudra veiller à prévoir des allègements administratifs pour les entreprises qui ont procédé à une limitation de leurs émissions de CO₂ avant l'introduction de la taxe.

Pour un engagement formel selon l'article 9, 3^e alinéa, il conviendra de fixer la limitation des émissions de CO₂ en chiffres absolus, d'établir un plan de mesures, de vérifier l'efficacité des mesures et de remettre un rapport à intervalles réguliers. Ces éléments permettent une surveillance efficace des engagements formels, surveillance indispensable dans le cadre d'une exemption de la taxe. Si l'engagement n'est pas rempli, l'exemption tombera, et la taxe sera due avec les intérêts.

Les exigences relatives à l'objectif de limitation sont formulées à l'article 9, 4^e alinéa. Les objectifs de réduction fixés par la loi ainsi que les objectifs sectoriels présentés au chiffre 214 représentent les premières valeurs de référence. Il s'agit cependant de tenir compte aussi de la situation d'une entreprise, par exemple des mesures d'économie déjà réalisées, du coût des éventuelles mesures supplémentaires, de la position de l'entreprise sur le marché international et du taux de croissance futur de la production. Ce sont surtout les entreprises proportionnellement grandes consommatrices d'énergie qui ont déjà largement épuisé les possibilités d'économiser l'énergie. Si, dans le cadre du plan de mesures, la preuve est apportée qu'au moment de prendre un engagement formel, il n'est plus possible de réaliser des économies substantielles à des coûts raisonnables, l'objectif de limitation des émissions de CO₂ pourrait prendre la forme d'une stabilisation des émissions, voire - il s'agirait alors d'un cas limite - d'une faible croissance des émissions.

233 Déroulement et exécution

Afin de simplifier le déroulement de l'exécution et d'assurer l'harmonisation avec les mesures librement consenties dans le cadre du programme "Energie 2000", mais aussi pour garantir le développement ultérieur de l'exécution, le DFTCE et le DFI travaillent en étroite collaboration. La condition préalable à une bonne maîtrise du déroulement de l'exécution reste cependant le fait d'en confier une grande partie à des organisations

privées ou à des associations adéquates. Il est très difficile d'envisager l'exécution de la loi sous la forme qu'elle revêt présentement sans leur active collaboration.

Afin que des entreprises actives sur l'ensemble du territoire et des groupes d'entreprises implantées dans plusieurs cantons puissent s'engager formellement, l'exécution des engagements ne peut être du ressort des cantons. La collaboration Confédération-cantons est cependant nécessaire (harmonisation avec des mesures cantonales en matière de politique énergétique et avec des plans de mesures du domaine de la protection de l'air).

Le déroulement et l'exécution des obligations librement contractées devraient donc prendre les orientations suivantes:

- *analyse des possibilités de limiter les émissions de CO₂*
Quiconque entend souscrire à un engagement formel analyse les possibilités de limiter ses émissions de CO₂ (avec l'appui d'organisations privées, d'associations ou de bureaux d'experts).
- *présentation d'une offre comportant un objectif de réduction et un plan de mesures*
Cette proposition sera soumise à des organisations/associations privées pour examen préalable. Si elle satisfait aux exigences, elle sera soumise à un service - pas encore désigné - du DFI ou du DFTCE pour *évaluation et approbation*.
- *engagement formel*
L'engagement pourra être conclu sous forme de contrat ou de décision soumise à approbation. Les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles qui s'entendent pour former des groupes choisiront une forme juridique appropriée pour remplir de concert les engagements qu'ils auront pris envers l'autorité.
- *monitoring et établissement du rapport*
Quiconque aura, de son plein gré, contracté une obligation devra, à intervalles réguliers, établir à l'intention des organisations privées compétentes un rapport sur les émissions de CO₂ et sur le degré de réalisation des mesures, et faire contrôler le rapport par des experts indépendants. Ces derniers signaleront les obligations non remplies au service fédéral compétent pour l'exécution. L'exemption de la taxe sera supprimée, et il sera procédé à sa perception.

Pour des raisons d'ordre administratif et en raison du risque d'abus (remise d'énergie non taxée à des tiers n'ayant pas contracté d'obligation), les entreprises qui s'engageront à limiter leurs émissions de CO₂ ne pourront être mises au bénéfice d'une exemption au moment de l'achat de l'énergie déjà. C'est pourquoi, en principe, l'exemption de la taxe se déroulera dans le cadre de la restitution.

Le procédé dit de Joint-Implementation (JI) implique la réalisation commune de projets propres à réduire les émissions de CO₂, notamment avec des pays en développement et des pays d'Europe de l'Est. Cette collaboration est judicieuse d'un point de vue écologique et économique. Les problèmes posés par les gaz à effet de serre sont des problèmes planétaires, et les effets positifs de leur réduction sur le climat ne dépendent pas du pays où cette réduction a été effectuée. De plus, les réductions des gaz à effet de serre sont en règle générale moins onéreuses lorsqu'elles sont opérées dans les pays en développement et dans les pays d'Europe de l'Est. Dans ces pays, le montant engagé permet d'obtenir un niveau de réduction nettement plus important. Dans le même temps, le développement et le transfert de technologies respectueuses de l'environnement y est encouragé.

La possibilité d'aborder des problèmes environnementaux globaux à des coûts raisonnables en collaborant au-delà des frontières apparaît déjà dans des traités internationaux. C'est ainsi que, dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques, on est en train d'examiner, dans une phase pilote qui durera jusqu'en l'an 2000, si un pays peut prendre en compte, dans ses propres engagements de réduire ses émissions de CO₂, la réduction à laquelle il est parvenu grâce à des projets de JI, ces engagements ayant été négociés au niveau international. Le fait de tenir compte de manière appropriée des réductions d'émissions opérées à l'étranger serait une incitation supplémentaire pour les pays industrialisés à investir dans des projets de JI. Notons cependant que le fait de participer à des JI ne libérera pas un pays de l'obligation de prendre ses propres mesures.

L'inscription du système dans la loi sur le CO₂ fera surtout office de base légale pour ce futur instrument. Les projets de JI doivent pouvoir être réalisés sur deux plans: d'une part, l'entreprise qui participe à un tel projet devrait pouvoir prendre en compte une partie des réductions enregistrées, d'autre part, la Confédération devrait elle aussi pouvoir tenir compte de cette possibilité par rapport à l'objectif global. Les conditions devant préalablement être remplies pour réaliser des projets de JI et les conditions présidant à une prise en compte des résultats devront être soigneusement examinées, puis fixées dans une ordonnance. Ce faisant, on tiendra compte des critères qui ont fait l'objet de négociations internationales. Si, à la suite de la phase pilote, la Convention sur les changements climatiques donnait son accord à cet engagement international, la Suisse pourrait sans trop attendre se servir de cet instrument. Peut-être pourrait-elle même - à la suite des expériences qu'elle aura faites en la matière - y recourir pour remplir une partie de ses engagements internationaux.

24 Commentaire du texte de loi

Voici quelques explications plus détaillées au sujet de certains articles de la loi, dans la mesure où elles ne figurent pas déjà dans les chiffres précédents du présent message.

Article premier **But**

Le champ d'application de la loi concerne les émissions de CO₂ provoquées par l'utilisation énergétique des agents fossiles (combustibles et carburants). Les émissions de CO₂ causées par le secteur de l'industrie et qui ne proviennent pas de l'utilisation de l'énergie (principalement celles qui proviennent de la fabrication du ciment) et les émissions de CO₂ émanant de la valorisation des déchets ne sont pas prises en considération, pas plus que les puits de CO₂ dus à l'exploitation des forêts et à la reforestation. Comparées aux émissions provenant de l'utilisation de l'énergie, ces quantités de CO₂ sont relativement peu élevées; de plus, elles s'annulent plus ou moins mutuellement. La limitation du champ d'application est également due au fait que la taxe sur le CO₂ est limitée uniquement à l'utilisation énergétique des agents fossiles.

Article 2 **Objectif de réduction**

Selon le 3^e alinéa, et en harmonie avec les usages internationaux, les objectifs de réduction ont été calculés en fonction du principe du marché intérieur (agents énergétiques vendus en Suisse) et non en fonction du principe de territorialité (agents énergétiques consommés en Suisse). Egalement en harmonie avec les usages internationaux, les émissions de CO₂ provenant de la production d'électricité sont prises en compte là où l'électricité est produite. On peut donc exclure toute distorsion provenant d'une double prise en compte ou de l'omission de la prise en compte d'émissions. De plus, pour les objectifs de réduction et pour la surveillance du degré de réalisation des objectifs, ce sont les valeurs CO₂ corrigées des variations climatiques qui sont utilisées, c'est-à-dire que les émissions de CO₂ qui ont été calculées pour les différentes années sont corrigées à l'aide d'un facteur qui tient compte de l'influence d'hivers particulièrement froids ou chauds sur la consommation d'énergie et sur les émissions de CO₂.

Article 3 **Moyens**

Cet article énumère les mesures appelées à jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs. Les mesures énumérées au 1^{er} alinéa, soit des mesures de politique de l'énergie, des transports, de l'environnement et des finances, impliquent les mesures prises ou prévues dans le cadre d'autres textes législatifs. La loi sur la réduction des émissions de CO₂ ne constitue en aucune manière une base légale pour ce dernier type de mesures.

Article 6 **Introduction de la taxe**

Conformément au 2^e alinéa, le Conseil fédéral peut introduire la taxe en 2004 au plus tôt. Cette disposition est en harmonie avec la stratégie de la loi sur le CO₂, selon laquelle les mesures librement consenties et les mesures de réduction des émissions de CO₂ prises par les autres secteurs politiques, par exemple la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, doivent être privilégiées par rapport à une taxe d'incitation sur le CO₂. Quelques années après l'entrée en vigueur de la loi sur le CO₂, il sera possible d'établir un bilan fiable de l'efficacité des mesures librement consenties et des autres mesures. L'évaluation de l'évolution des données-cadres les plus importantes sera elle aussi plus simple pour une période moins longue jusqu'à la date-butoir.

Le délai fixé pour l'introduction de la taxe ne peut être indéfiniment repoussé, du fait que la taxe est censée déployer son efficacité d'ici à la date-butoir de 2010. Une taxe d'incitation ne déploie pas ses effets du jour au lendemain. Les ajustements aux nouvelles conditions de prix requièrent un certain temps. C'est la raison pour laquelle l'introduction par étapes selon le 3^e alinéa ne fait pas l'objet d'une prescription contraignante. Plus on tardera à introduire la taxe d'incitation, moins l'introduction par étapes sera facile.

Article 7 Objet de la taxe et montant de la taxe

Objet de la taxe: l'objet de la loi et, partant, de la taxe sur le CO₂, concerne les émissions de CO₂ dues aux agents énergétiques fossiles. Il s'agit de *l'huile de chauffage, du gaz naturel, du charbon, du pétrocoke, d'autres produits pétroliers, de l'essence, du diesel et du kérosène utilisé pour les vols intérieurs*. Les combustibles et les carburants utilisés dans l'intérêt de la collectivité, par exemple pour les transports publics ou la défense nationale, sont également soumis à la taxe. Là aussi, une exemption n'est possible que par le biais d'un engagement formel.

Ne sont pas concernés par la taxe: les agents énergétiques fossiles utilisés en tant que matières premières ou lubrifiants, le bois et la biomasse, les déchets combustibles, le kérosène utilisé pour le trafic aérien international (qui ne pourrait faire l'objet d'une taxation que par le biais d'accords internationaux).

Base de calcul: pour les différents agents énergétiques, le montant relatif de la taxe se calcule en fonction des émissions de CO₂ émanant de leur combustion. La base de calcul comprend des facteurs d'émissions reconnus sur le plan international, qui indiquent pour chacun des agents énergétiques la quantité d'émissions de CO₂ par unité d'énergie utilisée. Ces facteurs sont applicables sans problème aux unités de masse ou d'énergie qui sont d'usage dans le commerce. En se limitant au CO₂ comme base de calcul, on pénalise moins le gaz naturel (du fait de sa teneur en CO₂ moins élevée par unité d'énergie) que les produits pétroliers. Néanmoins, le gaz naturel, du fait de pertes en méthane, contribue à l'accélération et à la diffusion de l'effet de serre. Cependant, le méthane ne sera pas utilisé en tant que base de calcul, du fait des incertitudes que cela entraînerait (appréciation, pertes lors de l'extraction à l'étranger).

Montant de la taxe: la loi fixe le plafond de la taxe. C'est le Conseil fédéral qui décide du niveau effectif de la taxe et de la différenciation éventuelle à opérer entre combustibles et carburants, en fonction du degré de réalisation des objectifs. Le Conseil fédéral ne pourra lever une taxe uniquement sur les combustibles ou uniquement sur les carburants que si, pour l'un ou l'autre de ces agents énergétiques, il subsiste un déficit par rapport aux objectifs.

Article 8 Assujettissement à la taxe

L'assujettissement à la taxe se fonde sur les réglementations de la loi sur l'imposition des huiles minérales et de la législation douanière (charbon). Il s'ensuit notamment une exemption de la taxe pour les exportations d'agents énergétiques fossiles et pour la consommation des raffineries indigènes, de même que la réglementation des réserves obligatoires.

Article 9 Exemption de la taxe

Dans la législation d'exécution, de même que pour l'exécution proprement dite, le Conseil fédéral tiendra compte de ses obligations internationales. Dans ce contexte, il faut noter particulièrement les principes de l'OMC du traitement national et de la non-discrimination, ainsi que l'accord de l'OMC sur les subventions (interdiction de subventionner les exportations). En outre, on veillera, avant d'imposer toute exigence et de fixer les modalités des engagements, à ne pas fausser la concurrence entre les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles.

Article 10 Utilisation du produit de la taxe

Les coûts d'exécution sont tous les coûts directement imputables à la perception de la taxe, à son remboursement, ainsi qu'au traitement et au contrôle des engagements, y compris une participation équitable aux frais communs. Les cantons, les corporations de droit public et les particuliers sont dédommés de façon appropriée (au moyen des recettes tirées de la taxe sur le CO₂) pour les tâches d'exécution qui leur sont confiées.

Les pouvoirs publics (administrations et entreprises fédérales, cantonales et communales) ainsi que les milieux économiques seront pris en compte lors de la répartition des recettes.

Article 11 Procédure

La procédure se fonde sur les réglementations de la loi sur l'imposition des huiles minérales et de la législation douanière (charbon). Il est judicieux de confier la perception de la taxe à l'Administration fédérale des douanes.

Article 13 Exécution

Conformément au 2^e alinéa, certaines tâches d'exécution peuvent être confiées à des organisations privées. Il s'agira de tâches relevant de l'exécution des engagements (cf. ch. 233), mais pas de celles relevant de la perception de la taxe.

Les combustibles et les carburants utilisés pour la défense nationale sont également soumis aux dispositions de la loi sur le CO₂. En vertu du 3^e alinéa, le Conseil fédéral doit cependant avoir la possibilité de décréter des exceptions pour la défense nationale si la situation internationale exige un renforcement de la disponibilité de l'armée (p. ex. pour la surveillance de l'espace aérien).

Article 14 Disposition transitoire

La créance fiscale au sens de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (RS 641.61, RO 1996 3371) naît par la mise en libre pratique douanière des marchandises (art. 4 Limpmin). En vertu de cette disposition, seuls les combustibles et les carburants mis en libre pratique douanière dès l'entrée en vigueur de la taxe sur le CO₂ seront soumis à la taxe.

La taxe ne sera perçue sur le charbon que si l'assujettissement aux droits de douane au sens de l'article 11 de la loi fédérale sur les douanes (RS 631.0) a commencé au moment où la taxe est entrée en vigueur. L'assujettissement aux droits de douane commence en principe au moment où la déclaration en douane a été acceptée.

3 Conséquences

31 Conséquences économiques

311 Remarques préliminaires

Le bureau d'études Prognos SA à Bâle a reçu le mandat de calculer les répercussions économiques d'une réduction de 10 pour cent des émissions de CO₂¹¹⁾. L'analyse de ces répercussions a été effectuée au moyen d'un tableau input-output pour la Suisse. De par leur nature, les modèles de calcul de ce type impliquent de fortes incertitudes. Ils permettent néanmoins d'obtenir une évaluation grossière des modifications prévisibles pour les principaux facteurs de l'économie nationale.

L'analyse repose sur les résultats des scénarios pour le CO₂ (cf. ch. 152), ainsi que sur les données-cadres utilisées à cet effet (taux de croissance moyen du PIB de 1,7 pour cent par an entre 1990 et 2010, croissance de la population de 600'000 habitants, et légère augmentation des prix de l'énergie d'ici à 2010). L'étude a déterminé les écarts de niveau par rapport à l'évolution de référence (scénario I). Un taux de croissance plus faible aurait pour conséquence une légère diminution des émissions de CO₂ et il impliquerait donc moins d'efforts en faveur de la réduction des émissions.

Dans le contexte de l'évolution de la situation sur le plan international, on admet que les Etats membres de l'UE ou de l'OCDE vont prendre des mesures pour réduire les émissions de CO₂, et donc des mesures agissant sur les prix, dans le même ordre de grandeur que celles que prévoit la Suisse. On trouvera ci-dessous (ch. 315) les prévisions concernant les modifications éventuelles des résultats de Prognos dans le cas où la Suisse ferait cavalier seul. De plus, on a tenu compte de l'hypothèse selon laquelle, en se fondant sur l'article 9 du projet de loi, les entreprises pourront faire l'objet d'une exemption de la taxe sur le CO₂ si elles s'engagent à opérer une limitation des émissions de CO₂.

¹¹⁾Prognos, Wirtschaftliche Auswirkungen der Szenarien IIa und IIb, Endbericht, août 1996.

Les résultats présentés ici englobent les répercussions économiques de toutes les mesures du scénario IIa (loi sur l'énergie, RPLP, financement des transports publics) et du scénario IIb (taxe sur le CO₂/exemption par un engagement formel). Parmi ces mesures, la taxe d'incitation sur le CO₂ a fait l'objet d'un examen prévoyant deux variantes:

- la variante 1 part de l'hypothèse que l'objectif d'une réduction de 10 pour cent sera atteint grâce à l'introduction d'une taxe unitaire de 60 francs par tonne de CO₂, prélevée sur les combustibles et sur les carburants.
- la variante 2 se fonde sur l'hypothèse que les objectifs de réduction seront différents selon qu'il s'agit des combustibles ou des carburants.

Les résultats de la variante 2 indiquent l'ampleur des répercussions d'une réduction des émissions de CO₂ auxquelles il faudrait s'attendre avec les objectifs de réduction que le Conseil fédéral propose pour les combustibles et les carburants.

Les résultats de la variante 1 montrent l'ampleur des répercussions économiques auxquelles il faudrait s'attendre si les combustibles étaient également fortement taxés. Les tableaux qui vont suivre présentent les deux variantes.

312 La croissance et l'emploi

Prise dans son ensemble, l'économie suisse enregistrera une influence bénéfique. Les répercussions prévues seront cependant minimales si on se place du point de vue quantitatif. Le tableau 31-1 montre les répercussions sur la valeur ajoutée brute¹²⁾. Les écarts de niveau comparés aux chiffres du scénario de référence se situent nettement au-dessous de 0,5 pour cent. Les modifications absolues de la valeur ajoutée brute indiquées dans le tableau correspondent aux modifications prévues du produit intérieur brut.

¹²⁾ La *valeur ajoutée brute d'une entreprise* correspond au revenu annuel (c'est-à-dire les salaires, les traitements, les intérêts, les amortissements et les bénéfices). Elle indique les valeurs ajoutées à la consommation intermédiaire par la production et la vente. La *valeur ajoutée brute pour l'ensemble de l'économie* correspond au *produit intérieur brut*.

Scénario IIb	Variante 1		Variante 2	
	2010	2020	2010	2020
Ecart de niveau par rapport à la variante de référence, exprimé en millions de francs	+ 671.8	+ 1004.3	+ 626.2	+ 855.2
Ecart de niveau par rapport à la variante de référence, exprimé en pour-cent	+ 0.1	+ 0.2	+ 0.1	+ 0.2

Source: Prognos, tableaux 4-26 et 4-27

Les mesures examinées dans les scénarios IIa et IIb génèrent des processus de substitution et d'économie. Les investissements de rationalisation en vue d'économiser de l'énergie sont privilégiés, ce qui, dans des conditions qui demeurent inchangées, a pour effet d'élever le taux d'investissement. A long terme, il s'en suivra une augmentation de la productivité, puisqu'en règle générale, les investissements de rationalisation vont de pair avec les progrès techniques. Les mesures qui sont prises au niveau des prix, comme la taxe d'incitation sur le CO₂ ou la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, conduisent cependant également à une hausse des prix factoriels. A court terme, ils peuvent donc agir à la baisse sur l'expansion économique.

Les mesures examinées pour les scénarios IIa et IIb présentent encore un autre effet important. Au niveau économique, elles agissent dans deux directions sur l'ensemble de la demande. D'une part, une diminution de la demande d'importation d'énergies fossiles. Dans l'ensemble, les dépenses engagées pour d'autres biens provenant du marché intérieur et extérieur sont relativement plus élevées. D'autre part, on constate une augmentation des investissements aux dépens de la consommation privée. Cela a pour effet global une légère hausse du taux d'investissement.

Quant à l'effet de la loi sur le CO₂ sur l'emploi, il est lui aussi légèrement positif. Ceci est principalement dû à l'augmentation de la valeur ajoutée brute provenant de la demande. La modification se fait un peu plus sentir sur l'emploi que sur la valeur ajoutée, car les secteurs qui fournissent de nombreux postes de travail tendent à profiter davantage du transfert de la demande.

Scénario IIb	Variante 1		Variante 2	
	2010	2020	2010	2020
Ecart de niveau par rapport à la variante de référence	+ 6430	+ 8101	+ 5520	+ 7653
Ecart de niveau par rapport à la variante de référence, exprimé en pour-cent	+ 0.2	+ 0.2	+ 0.2	+ 0.2

Source: Prognos, tableaux 44-29 et 44-30

313 Les répercussions sectorielles

Le tableau 31-3 montre une vue d'ensemble de la modification de la valeur ajoutée brute en fonction des différents secteurs de l'économie.

Dans l'énergie et les transports, on constate de notables modifications de la valeur ajoutée brute: les secteurs de l'énergie sont obligés de faire face à des baisses de la valeur ajoutée, étant donné que les mesures des scénarios IIa et IIb impliquent des économies d'énergie, lesquelles entraînent un recul de la demande dans ces secteurs. D'un point de vue absolu, les baisses de la valeur ajoutée brute sont en fait minimes pour le secteur pétrolier, en raison du faible pourcentage de la valeur ajoutée brute de ce secteur. Le secteur du trafic (routier) ne peut pas non plus conserver le même niveau de valeur ajoutée brute. En revanche, le transfert d'une partie du trafic vers le rail a pour conséquence de permettre une augmentation de la valeur ajoutée brute pour le secteur des chemins de fer.

Pour les autres secteurs, les modifications restent limitées, se situant sans exception au-dessous de 1 pour cent. Dans la variante 1, tous les autres secteurs enregistrent des augmentations de la valeur ajoutée. Ces dernières résultent du transfert de la demande d'énergie vers les biens d'équipement. Pour pouvoir réaliser des économies d'énergie, il faut pouvoir procéder à des investissements importants, ce qui a des répercussions positives sur la valeur ajoutée brute (p. ex. la construction de machines, les appareils et les installations électriques, le bâtiment, l'équipement et les services). Dans la variante 2, le transfert nettement plus accentué d'une partie du trafic motorisé vers le rail a pour effet une faible diminution de la valeur ajoutée brute pour les secteurs dispensant des biens et des services au trafic motorisé (p. ex. le caoutchouc, le commerce de détail et les assurances).

Modification de la valeur ajoutée brute par branches,
exprimée en pour-cent, en 2010 et en 2020, par rapport
au scénario de référence.

Tableau 31-3

Scénario IIb	Variante 1		Variante 2	
	2010	2020	2010	2020
électricité	- 1.1%	- 2.4%	-1.0%	-2.8%
gaz	- 4.1%	- 5.1%	-2.2%	-3.0%
pétrole	- 29.6%	- 34.6%	-37.9%	-40.3%
agriculture	+ 0.1%	+ 0.1%	+ 0.1%	+ 0.2%
eaux	+ 0.0%	+ 0.1%	+ 0.0%	+ 0.1%
denrées alimentaires	+ 0.2%	+ 0.3%	+ 0.2%	+ 0.3%
boissons	+ 0.1%	+ 0.2%	+ 0.1%	+ 0.2%
tabac	+ 0.1%	+ 0.1%	+ 0.1%	+ 0.2%
textiles	+ 0.4%	+ 0.6%	+ 0.3%	+ 0.5%
habillement	+ 0.2%	+ 0.3%	+ 0.3%	+ 0.4%
industrie du bois	+ 0.3%	+ 0.3%	+ 0.2%	+ 0.2%
travail du bois	+ 0.7%	+ 0.9%	+ 0.5%	+ 0.7%
papier	+ 0.4%	+ 0.5%	+ 0.2%	+ 0.5%
industries graphiques	+ 0.1%	+ 0.1%	+ 0.1%	+ 0.1%
cuir	+ 0.2%	+ 0.2%	+ 0.2%	+ 0.3%
chimie	+ 0.1%	+ 0.2%	+ 0.1%	+ 0.1%
caoutchouc	+ 0.2%	+ 0.2%	- 0.3%	- 0.2%
minéraux	+ 0.8%	+ 1.1%	+ 0.4%	+ 0.5%
métaux	+ 0.3%	+ 0.4%	+ 0.2%	+ 0.3%
machines	+ 0.3%	+ 0.3%	- 0.1%	- 0.1%
appar. et inst. élect.	+ 0.2%	+ 0.2%	+ 0.1%	+ 0.2%
construction	+ 0.3%	+ 0.4%	+ 0.2%	+ 0.3%
équipement	+ 0.3%	+ 0.3%	+ 0.2%	+ 0.2%
commerce de gros	+ 0.0%	+ 0.0%	- 0.1%	+ 0.0%
commerce de détail	+ 0.1%	+ 0.2%	- 0.1%	+ 0.0%
hôtellerie	+ 0.2%	+ 0.3%	+ 0.2%	+ 0.4%
chemins de fer	+ 2.7%	+ 2.9%	+ 10.3%	+10.8%
trafic	- 0.3%	- 0.3%	- 0.9%	- 0.9%
navigation	+ 0.6%	+ 0.7%	+ 0.4%	+ 0.5%
communications	+ 0.1%	+ 0.2%	+ 0.1%	+ 0.2%
banques	+ 0.1%	+ 0.1%	+ 0.0%	+ 0.0%
assurances	+ 0.1%	+ 0.1%	- 0.1%	- 0.1%
immobilier	+ 0.2%	+ 0.3%	+ 0.2%	+ 0.2%
services	+ 0.2%	+ 0.3%	+ 0.1%	+ 0.2%
enseignement	+ 0.3%	+ 0.4%	+ 0.2%	+ 0.4%
santé	+ 0.2%	+ 0.2%	+ 0.3%	+ 0.4%
ménages	+ 0.1%	+ 0.2%	+ 0.2%	+ 0.3%
Etat	+ 0.1%	+ 0.1%	+ 0.3%	+ 0.3%
assurances sociales	+ 0.0%	+ 0.0%	+ 0.0%	+ 0.0%

Source: Prognos, tableaux 4-26 et 4-27

314 Les répercussions sur l'indice national des prix à la consommation

La taxe sur le CO₂, la RPLP et l'augmentation de 10 ct./l des droits de douane sur les carburants entraînent des effets directs et indirects sur l'indice des prix:

- des effets directs, du fait de l'augmentation des prix de l'énergie, compris dans l'indice national des prix à la consommation,
- des effets indirects, du fait que les producteurs tentent de répercuter sur les consommateurs les augmentations de coûts dues à la taxe.

L'effet direct maximum de la taxe sur le CO₂, compte tenu du plafonnement de la taxe (combustibles: 30 fr. par tonne de CO₂; carburants: 210 fr. par tonne de CO₂) et de l'augmentation de la taxe sur les carburants dans l'indice suisse atteint, selon les calculs de l'Office fédéral de la statistique, presque 1,2 point. La RPLP n'exerce pas d'effet direct sur l'indice suisse.

Les effets indirects sur l'indice suisse ne peuvent pas être déterminés facilement, étant donné que la taxe sur le CO₂ déploiera ses effets dans deux directions différentes. D'une part, les producteurs tenteront de répercuter les augmentations de coûts sur les consommateurs. D'autre part, les producteurs qui bénéficieront d'une restitution supérieure aux montants versés pourraient éventuellement répercuter ces baisses des coûts sur les consommateurs.

Dans le cadre de la taxe sur le CO₂, la restitution des recettes telle qu'elle est prévue reste sans effet sur l'indice. Elle compense dans une très large mesure la diminution du pouvoir d'achat due à la perception de la taxe auprès des ménages.

L'influence de la taxe sur le CO₂ sur le renchérissement ne peut être exclue de l'indice des prix à la consommation, étant donné que l'indice doit représenter un étalon neutre et proche de la réalité de l'évolution générale des prix (confiance dans l'indice). Il importe d'établir une distinction entre le calcul de l'indice (élaboration d'un étalon le plus neutre possible pour le renchérissement) et l'utilisation qui en est faite (adaptation au renchérissement). Il convient donc de procéder à l'évaluation systématique de l'influence de la taxe d'incitation sur le renchérissement, et d'en publier le résultat. Pour utiliser l'indice (p. ex. lors de négociations salariales), on pourra alors tenir compte de cette information.

315 La position sur le marché extérieur

La loi sur le CO₂ tient largement compte de la compétitivité des entreprises suisses sur le marché international: d'une part, selon l'article 9 de la loi, les entreprises qui s'engagent envers la Confédération à limiter leurs émissions de CO₂ seront exemptées de la taxe sur le CO₂. D'autre part, l'industrie et les services bénéficieront de la restitution des recettes de la taxe en fonction des montants versés. Dans les conditions de concurrence qui règnent actuellement sur le marché international, il ne faut donc pas s'attendre à des effets négatifs pour les entreprises suisses.

Les mesures prévues dans les scénarios IIa et IIb auront des effets généralement positifs sur la position de la Suisse sur le marché extérieur. De plus, le recul de la demande d'énergies fossiles importées est de nature à réduire la dépendance économique de la Suisse face aux importations d'énergie.

Le tableau 31-4 montre la modification de la position de la Suisse sur le marché extérieur en 2010 et en 2020 par rapport au scénario de référence.

Modification de la position de la Suisse sur le marché extérieur (exprimée en mio. de fr.), en 2010 et en 2020, par rapport au scénario de référence

Tableau 31-4

Scénario IIb	Variante 1		Variante 2	
	2010	2020	2010	2020
Exportations	- 641	- 726	- 678	- 784
Importations	-1489	-1778	-2140	-2712
Balance du commerce extérieur (Δ exportations moins Δ importations)	+ 848	+ 1052	+ 1462	+ 1928

Source: Prognos, tableau 4-28

Le recul de la demande d'énergie a pour effet de diminuer les importations dans les secteurs de l'énergie. Une partie de ce recul sera compensée par le fait qu'en raison des économies d'énergie, le pouvoir d'achat supplémentaire ne concernera pas seulement les biens produits en Suisse; il conduira également à une augmentation de l'importation de

produits finis. Cet effet bénéfique pour les importations est cependant moins marqué que le recul, ce qui entraîne en fin de compte une baisse des importations. Pour ce qui est des exportations, en admettant l'hypothèse de l'harmonisation internationale du processus de réduction des émissions de CO₂, on n'enregistrera de modifications que dans les secteurs de l'énergie. Ce recul des exportations sera cependant largement compensé par le recul des importations, ce qui se traduira par un effet bénéfique sur l'ensemble du commerce extérieur.

Une analyse qualitative des conséquences économiques auxquelles il faudrait s'attendre si aucun processus d'harmonisation sur le plan international ne voyait le jour a été effectuée. La position de la Suisse sur le plan du commerce extérieur connaîtrait un léger recul par rapport aux résultats prévus, du fait que l'augmentation des prix découlant de la taxe diminuerait légèrement les opportunités d'exportation. Cependant, ces effets seraient relativement minimes étant donné que l'augmentation sectorielle des prix serait elle aussi très légère; ils ne seraient pas de nature à remettre en question l'effet globalement positif de la taxe. De plus, dans ce cas également, le secteur de l'économie bénéficierait des conditions posées à l'article 9 du projet de loi (engagement de limiter les émissions de CO₂), et serait ainsi exempté de la taxe. De plus, du fait des investissements supplémentaires, la modernisation du stock de capital de l'économie suisse serait plus rapide qu'à l'étranger, ce qui ne manquerait pas de procurer à la Suisse des avantages au niveau de sa compétitivité sur le plan international.

316 Les effets de la répartition des recettes

Les résultats dont on dispose actuellement indiquent les répercussions économiques de toutes les mesures des scénarios IIa et IIb. Les indications qui vont suivre ne concernent que les effets de la restitution de la taxe sur le CO₂. Ce faisant, il a été tenu compte des modifications concernant chaque groupe de consommateurs, modifications causées par la perception de la taxe sur le CO₂ et la restitution des recettes. On n'a pas tenu compte des répercussions des charges de la taxe sur les prix à la consommation par les producteurs, ni des répercussions des investissements réalisés pour faire des économies d'énergie.

Etant donné que le produit de la taxe d'incitation serait restitué aux trois groupes (industrie, services et ménages) en fonction de la charge que représente cette taxe pour chacun d'entre eux (trois "caisses" séparées), le prélèvement de la taxe d'incitation sur le CO₂ ne provoquerait pas d'effets de transfert entre les trois groupes d'utilisateurs d'énergie. Ainsi, avec la variante 2, la charge brute pour les ménages représentée par une taxe sur le CO₂ dû aux carburants correspond environ à un milliard et demi de francs par année. Ce montant est redistribué aux ménages lors de la restitution des recettes. De même, l'industrie et les services récupèrent un montant proportionnel aux taxes qu'ils ont versées.

+

Du point de vue de la politique de restitution des recettes, il convient de considérer l'effet régressif des taxes sur l'énergie, confirmé par les études qui ont été menées. Cela signifie que les ménages qui disposent d'un revenu élevé paient proportionnellement moins de taxes que ceux dont les revenus sont inférieurs. Il a été tenu compte de cette différence dans le cadre de la restitution des moyens financiers. La restitution par habitant à la population a pour effet que les ménages dont le revenu est élevé font l'objet d'une exemption moins importante que les ménages dont le revenu est moins important. Compte tenu de ces deux effets, il faut partir de l'idée qu'il n'y aura pas de transferts importants de la charge entre les différentes classes de revenus. Entre les ménages dont la consommation d'agents énergétiques fossiles dépasse la moyenne et ceux dont la consommation est en dessous de la moyenne, on relève cependant des transferts. Toutefois, pour des raisons environnementales, il s'agit là d'un effet souhaitable.

En ce qui concerne la restitution des recettes, il est important d'établir si les régions périphériques seraient désavantagées par rapport aux villes et aux zones urbaines, les régions périphériques comprenant souvent des régions de montagne. Les régions de montagne sont fortement tributaires du tourisme et, du fait des conditions climatiques, elles consomment davantage d'énergie. Les transports publics n'y sont pas disponibles dans les mêmes proportions que dans les villes et les agglomérations. C'est pourquoi il faut prévoir, de la part de la population de ces régions, une réaction plus marquée que sur le Plateau et dans les villes.

317 Conclusion

Selon les modèles de calcul de Prognos, la réduction des émissions de CO₂ aura des répercussions légèrement positives sur l'ensemble de l'économie suisse. Ce résultat est à mettre au compte du transfert de la demande sur le marché intérieur aux dépens des importations d'agents énergétiques fossiles. De plus, on s'attend à une élévation du taux des investissements.

Pour la plupart des secteurs de l'économie, il faut s'attendre à des répercussions positives minimes. Selon les modèles de calcul, seuls les secteurs de l'énergie et du trafic (routier) pourraient enregistrer des déficits non négligeables au niveau de la valeur ajoutée brute.

32 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

321 Les conséquences financières

Le projet n'exercera pas d'effet direct sur les finances de la Confédération, des cantons et des communes. Les recettes provenant du prélèvement de la taxe sur le CO₂ seront, après

déduction des coûts d'exécution, entièrement restituées à la population et aux milieux économiques.

Ainsi qu'il est expliqué au chiffre 224, les recettes provenant d'une éventuelle taxe sur le CO₂ ne peuvent être chiffrées exactement, étant donné que cette taxe ne sera introduite que si les objectifs ne peuvent pas être atteints, et qu'elle sera prélevée en tenant compte de ces déficits. On peut en évaluer le plafonnement selon les estimations suivantes: la taxe sur les carburants, avec un montant maximum de 210 francs par tonne de CO₂, produirait des recettes dont le montant pourrait atteindre deux milliards et demi de francs (ordre de grandeur). S'il fallait également instaurer une taxe sur les combustibles, d'un montant de 30 francs par tonne de CO₂, il s'ajouterait alors environ 500 millions de francs.

322 Les effets sur l'état du personnel

322.1 Au niveau fédéral

Tant qu'il ne sera pas nécessaire d'introduire la taxe sur le CO₂, et qu'on n'aura pas besoin d'envisager l'exemption de la taxe par des engagements formels, l'exécution de la présente loi n'aura qu'un effet très réduit sur la situation du personnel fédéral. Même sans la taxe sur le CO₂, il faudra cependant compter avec trois nouveaux postes au minimum, afin de pouvoir, dans le cadre du programme "Energie 2000", contrôler sérieusement les mesures librement consenties.

Il faudra également prévoir la gestion de plus de 1000 engagements formels, et ceci tout particulièrement dès le moment où l'on prévoira l'introduction d'une taxe sur le CO₂ dû aux combustibles. Dans ce cas, on ne pourra éviter de confier une part importante de l'exécution à une organisation privée adéquate (cf. ch. 233). Les travaux d'élaboration, de surveillance, etc., des engagements formels devraient être financés par le produit de la taxe sur le CO₂. Afin d'en assurer la continuité et l'efficacité, les activités ayant lieu dans le domaine de l'énergie devraient se dérouler sous la forme d'une étroite collaboration entre le DFTCE et le DFI, dans le cadre du programme de la politique de l'énergie. Sur le plan fédéral, il faudrait prévoir, outre les trois postes déjà cités, la création de dix postes supplémentaires au minimum:

- pour l'approbation et le contrôle des engagements et
- pour la perception de la taxe, le déroulement de la procédure d'exemption ainsi que la restitution des recettes.

322.2 Aux niveaux cantonal et communal

La Confédération exécute la loi sur le CO₂ en collaboration avec des organisations et associations privées. Aucune tâche notable n'incombe aux cantons et aux communes (cf. ch. 233). On ne s'attend donc à aucune répercussion importante sur les effectifs des administrations cantonales et communales.

4 Programme de la législature

Dans le rapport du 18 mars 1996 sur le programme de la législature 1995-1999, la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ figure comme objet des Grandes lignes (FF 1996 II 351). Le Conseil fédéral considère qu'il est urgent, dans le contexte global des différents objectifs et mesures des politiques concernant le climat, l'énergie et les finances, de déterminer des objectifs de réduction des émissions de CO₂, d'inscrire la taxe sur le CO₂ dans la législation, de tenir compte d'autres mesures (notamment des mesures librement consenties par les milieux économiques) et de régler la question de la restitution des recettes. Selon les objectifs du Conseil fédéral, le projet de loi tient compte des impératifs du développement durable.

5 Relation avec le droit européen

A l'instar de la plupart des pays industrialisés et de la Suisse, l'UE, de par son adhésion à la Convention sur les changements climatiques, élabore actuellement des programmes de réduction des émissions de CO₂ (cf. ch. 123.3).

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur les articles 24^{septies} et 24^{octies} de la constitution. Le premier de ces articles permet à la Confédération de légiférer sur la protection de l'homme et de son milieu naturel (art. 24^{septies} cst.). Le second donne mandat au Conseil fédéral d'édicter les principes régissant l'utilisation des énergies indigènes et renouvelables, ainsi que la consommation économe et rationnelle de l'énergie (art. 24^{octies} cst.).

Se fondant sur l'article 24^{septies}, la Confédération peut prendre toutes les mesures propres à atteindre l'objectif de protection de l'environnement fixé dans la constitution. On compte

parmi ces mesures non seulement la réduction des émissions de CO₂ à l'aide de mesures de politique de l'énergie, des transports, de l'environnement et des finances, ainsi que par des mesures librement consenties, mais aussi la perception de taxes d'incitation. Conformément aux pratiques du Parlement et du Conseil fédéral¹³⁾, mais aussi conformément à la jurisprudence¹⁴⁾, la compétence de la Confédération pour percevoir des taxes d'incitation selon le principe de la connexité matérielle, est conforme à la constitution.

Etant donné que le présent projet prône une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, tout en encourageant l'utilisation des énergies renouvelables, il se fonde aussi sur l'article sur l'énergie.

62 Délégation du droit de légiférer

Le projet contient différentes normes de délégation de compétence autorisant le Conseil fédéral à préciser la loi par voie d'ordonnance. Le Conseil fédéral est donc habilité à édicter des ordonnances complétant la loi, dans les limites prescrites par celle-ci. Aux termes de la constitution, les délégations ne doivent pas être illimitées, mais se référer à un objet déterminé. C'est la raison pour laquelle les délégations de compétences du projet se limitent à un objet particulier et sont définies selon le contenu, le but et l'étendue du projet. Les compétences ainsi données au Conseil fédéral, qui respectent le principe de la limitation de la délégation à une matière déterminée, sont donc conformes à la constitution.

¹³⁾ FF 1993 II 1435.

¹⁴⁾ Tribunal administratif du canton de Berne, 1^{re} chambre, 5 septembre 1988, n° 17584.U.

✚ **Loi fédérale
sur la réduction des émissions de CO₂**
(Loi sur le CO₂)

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 24^{septies} et 24^{octies} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 17 mars 1997¹⁾,
arrête:*

Section 1: Dispositions générales

Article premier But

La présente loi vise à réduire les émissions de CO₂ dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles (combustibles et carburants). Elle vise donc également à contribuer à la réduction d'autres atteintes nocives pour l'environnement, à l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie ainsi qu'au recours accru aux énergies renouvelables.

Art. 2 Objectif de réduction

¹ D'ici à l'an 2010, les émissions de CO₂ dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles doivent être réduites de 10 pour cent au total par rapport à 1990.

² Les émissions dues à l'utilisation énergétique des combustibles fossiles doivent être réduites de 15 pour cent au total, et les émissions dues à l'utilisation énergétique des carburants fossiles, de 5 pour cent au total.

³ Le calcul de la quantité totale des émissions est effectué sur la base des agents fossiles mis en circulation en Suisse à des fins d'utilisation énergétique.

⁴ De concert avec les milieux concernés, le Conseil peut fixer des objectifs dans certains secteurs économiques.

⁵ Le Conseil fédéral soumet en temps voulu aux Chambres fédérales des propositions quant aux objectifs de réduction à atteindre pour la période située après l'an 2010.

⁶ Lors du calcul des émissions au sens de la présente loi, le Conseil fédéral peut tenir compte de manière appropriée des réductions d'émissions opérées à l'étranger et financées par la Suisse ou par des entreprises établies en Suisse. Il fixe les exigences en tenant compte des critères reconnus sur le plan international.

¹⁾ FF 1997 III 395

Art. 3 Moyens

¹ L'objectif de réduction doit être atteint en priorité par des mesures relevant de la politique de l'énergie, des transports, de l'environnement et des finances, ainsi que par des mesures librement consenties.

² Si ces mesures ne permettent pas, à elles seules, d'atteindre l'objectif de réduction, la Confédération perçoit une taxe d'incitation sur les agents fossiles (taxe sur le CO₂).

³ Certains consommateurs de combustibles et de carburants fossiles peuvent être exemptés de la taxe sur le CO₂ s'ils s'engagent envers la Confédération à limiter leurs émissions (art. 9).

Art. 4 Mesures librement consenties

¹ Par mesures librement consenties, on entend notamment les déclarations par lesquelles les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles prennent de leur plein gré l'engagement de limiter leurs émissions.

² Le Conseil fédéral peut charger des organisations appropriées d'appuyer et de mettre en œuvre les mesures librement consenties.

Art. 5 Evaluation

¹ Le Conseil fédéral évalue régulièrement l'efficacité des mesures qui ont été prises et de celles qui sont prévues par rapport à la réduction des émissions de CO₂. Il tient compte en particulier de l'évolution des principales conditions générales telles que les taux de croissance de la population, de l'économie et du trafic.

² Il se fonde sur des données statistiques pour son évaluation.

Section 2: Taxe sur le CO₂

Art. 6 Introduction de la taxe

¹ S'il est prévisible que les mesures mentionnées à l'article 3, 1^{er} alinéa, ne permettront pas, à elles seules, d'atteindre l'objectif de réduction, le Conseil fédéral introduit la taxe sur le CO₂. Il tient notamment compte des prix des carburants fossiles pratiqués dans les Etats voisins.

² Il peut introduire la taxe en 2004 au plus tôt.

³ Il peut introduire la taxe par étapes. Il fixe le calendrier des différentes étapes à l'avance.

Art. 7 Objet de la taxe et montant de la taxe

¹ Sont soumises à la taxe sur le CO₂ la fabrication ou l'extraction et l'importation de charbon ainsi que des combustibles et des carburants fossiles énumérés à

l'article 2 de la loi du 21 juin 1996¹⁾ sur l'imposition des huiles minérales, dans la mesure où ils sont mis en circulation à des fins d'utilisation énergétique.

² Le montant de la taxe n'excédera pas 210 francs par tonne de CO₂.

³ En fonction du degré de réalisation des objectifs de réduction, le Conseil fédéral peut fixer des montants différents pour les combustibles et les carburants fossiles. Il peut également ne prélever la taxe sur le CO₂ que sur les combustibles ou que sur les carburants.

Art. 8 Assujettissement à la taxe

Sont assujetties à la taxe:

- a. pour la taxe frappant le charbon: les personnes assujetties selon la loi sur les douanes²⁾ ainsi que les fabricants et les producteurs indigènes;
- b. pour la taxe frappant les autres agents fossiles: les personnes assujetties à l'impôt selon la loi du 21 juin 1996¹⁾ sur l'imposition des huiles minérales.

Art. 9 Exemption de la taxe

¹ Quiconque consomme de grandes quantités de combustibles ou de carburants fossiles, ou dont la compétitivité au niveau international serait entravée par l'introduction de la taxe sur le CO₂, est exempté de la taxe s'il s'engage formellement envers la Confédération à limiter ses émissions de CO₂.

² Peuvent s'engager formellement à limiter leurs émissions:

- a. les grandes entreprises;
- b. plusieurs consommateurs de combustibles et de carburants fossiles qui se regroupent;
- c. les entreprises proportionnellement grandes consommatrices d'énergie, lorsque la taxe sur le CO₂ qui les frappe dépasse 1 pour cent de la valeur de production brute.

³ L'engagement formel porte au moins sur:

- a. la limitation des émissions de CO₂ d'ici à l'an 2010;
- b. l'établissement d'un plan de mesures;
- c. le contrôle de l'efficacité des mesures;
- d. l'établissement d'un rapport à intervalles réguliers.

⁴ Le volume de la limitation des émissions fixée dans un engagement formel est déterminé en fonction:

- a. des objectifs fixés à l'article 2,
- b. des mesures de réduction déjà appliquées;
- c. du coût de ces mesures;
- d. de la position des entreprises sur le marché international;
- e. du taux de croissance prévisible de la production.

¹⁾ RS 641.61; RO 1996 3371

²⁾ RS 631.0

⁵ Si les conditions d'exemption sont réunies, la taxe est remboursée. Le Conseil fédéral peut renoncer au remboursement si celui-ci entraîne des frais disproportionnés.

⁶ Quiconque ne respecte pas les engagements pris envers la Confédération doit payer la taxe dont il a été exempté, y compris les intérêts. L'obligation de paiement se prescrit par cinq ans, au plus tôt à compter du moment de l'assujettissement à la taxe. De plus, l'autorité fiscale peut à tout moment demander des sûretés.

Art. 10 Utilisation du produit de la taxe

¹ Par produit de la taxe, on entend la somme des recettes tirées de la taxe sur le CO₂, y compris les intérêts, après déduction de tous les frais d'exécution.

² Le produit de la taxe est réparti entre la population et les milieux économiques en fonction du montant qu'ils ont versé.

³ La part revenant à la population est répartie de façon égale toutes les personnes physiques. Le Conseil fédéral règle les modalités et la procédure de répartition. Il peut charger les cantons, des corporations de droit public ou des particuliers, en les indemnisant en conséquence, de procéder à la répartition.

⁴ La part revenant aux milieux économiques est versée aux employeurs, par l'intermédiaire des caisses de compensation AVS, proportionnellement au salaire déterminant versé aux employés (art. 5 LAVS¹⁾). Les caisses de compensation AVS sont indemnisées en conséquence.

Art. 11 Procédure

¹ Le Conseil fédéral règle la procédure de perception et de remboursement de la taxe sur le charbon. Les dispositions de la législation douanière s'appliquent en cas d'importation ou d'exportation.

² Les dispositions de la législation sur l'imposition des huiles minérales s'appliquent à la perception et au remboursement de la taxe sur les autres agents fossiles.

³ Le Conseil fédéral peut confier à des organisations appropriées des tâches d'exécution liées à l'exemption de la taxe.

⁴ Les voies de droit sont régies par les articles 34 ss de la loi du 21 juin 1996²⁾ sur l'imposition des huiles minérales.

¹⁾ RS 831.10

²⁾ RS 641.61; RO 1996 3371

Section 3: Dispositions pénales et finales

Art. 12 Soustraction de la taxe

¹ Celui qui, intentionnellement, se sera procuré ou aura procuré à un tiers un avantage illicite, notamment se sera soustrait à la taxe sur le CO₂ ou aura obtenu une exemption, une bonification ou un remboursement injustifié de la taxe, sera puni d'une amende pouvant atteindre le triple de la valeur de l'avantage illicite.

² La tentative et la complicité sont punissables.

³ Celui qui, par négligence, aura obtenu, pour lui ou pour un tiers, un avantage illicite, sera puni d'une amende pouvant atteindre la valeur de l'avantage illicite.

Art. 13 Mise en péril de la taxe

Celui qui, intentionnellement ou par négligence,

- a. ne se sera pas, en violation de la loi, annoncé comme assujetti à la taxe,
- b. n'aura pas tenu régulièrement, établi, conservé ou produit dûment les livres de comptes, pièces justificatives, papiers d'affaires et autres documents, ou n'aura pas rempli son devoir d'information,
- c. aura, en déposant une demande d'exemption, de bonification ou de remboursement de la taxe, ou en tant que tiers astreint à fournir des renseignements, donné de fausses indications, dissimulé des faits importants, ou présenté des pièces justificatives fausses à l'appui de tels faits ou,
- d. aura omis de déclarer ou aura déclaré de façon inexacte des données et des biens déterminants pour la perception de la taxe,

sera, à moins que l'acte ne soit réprimé par une autre disposition prévoyant une peine plus élevée, puni d'une amende pouvant atteindre 10 000 francs. Dans les cas graves ou lors de récidive, une amende pouvant atteindre 30 000 francs ou la valeur de la taxe mise en péril, pour autant qu'il en résulte un montant plus élevé, pourra être prononcée.

Art. 14 Relation avec la loi fédérale sur le droit pénal administratif

¹ Les infractions sont poursuivies et jugées conformément à la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾.

² La poursuite et le jugement de ces infractions incombent à l'Administration fédérale des douanes.

³ Si l'acte illicite constitue simultanément une infraction au sens du 1^{er} alinéa et une infraction à la législation douanière ou à d'autres actes législatifs fédéraux régissant les taxes que l'Administration des douanes est chargée de poursuivre, la peine applicable sera celle prévue pour l'infraction la plus grave, augmentée de manière appropriée.

¹⁾ RS 313.0

Art. 15 Exécution

¹ Le Conseil fédéral assure l'exécution de la présente loi et édicte les prescriptions d'exécution. Avant de les édicter, il consulte les cantons et les milieux intéressés.

² Pour certaines tâches, il peut faire appel aux cantons et à des organisations privées.

³ Pour autant que la défense générale l'exige, le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance les dérogations aux dispositions de la présente loi.

Art. 16 Disposition transitoire

Sont taxés tous les agents fossiles soumis à la loi sur l'imposition des huiles minérales ou aux droits de douane après l'entrée en vigueur de la taxe sur le CO₂.

Art. 17 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N39240

Message relatif à la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2 du 17 mars 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.030
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1997
Date	
Data	
Seite	395-466
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 052

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.