

## **Discussion des mesures proposées en vue de remplir les objectifs de réduction selon la loi sur le CO<sub>2</sub>**

## Résumé

---

### Objectifs de protection du climat

Pour atteindre les objectifs en matière de protection du climat, des réductions très substantielles dans les pays industrialisés sont absolument nécessaires. Aujourd'hui, les émissions des pays industrialisés sont en gros deux fois plus élevées que celles qui sont globalement tolérables si l'on entend limiter les changements climatiques. Le centime climatique n'offre pas de perspective à long terme et n'incite pas à prendre des mesures en Suisse.

### Objectifs, principes et instruments du Protocole de Kyoto et de la loi sur le CO<sub>2</sub>

Le Protocole de Kyoto et la loi sur le CO<sub>2</sub> mettent l'accent sur le *principe de supplémentarité*. Les mesures visant à réduire les émissions doivent être prises en premier lieu dans le pays et seulement à titre complémentaire à l'étranger. Le centime climatique est incompatible avec ce principe.

### Effet d'incitation

La taxe sur le CO<sub>2</sub> veut susciter une réduction de la consommation de combustibles et carburants en Suisse. L'effet d'incitation du centime climatique en Suisse est négligeable.

### Tourisme à la colonne

La taxe sur le CO<sub>2</sub> fera monter le prix de l'essence en Suisse à un niveau semblable ou supérieur à celui des pays voisins. Pour autant qu'il n'y ait pas d'augmentation des prix dans les pays voisins, le tourisme à la colonne en Suisse perdra de son attrait. Cela allègera le bilan de CO<sub>2</sub> en Suisse, mais abaissera toutefois les recettes de l'Etat.

### Impact sur l'économie

Réduire les émissions en Suisse implique des adaptations technologiques. A court terme, cela engendre des coûts. A moyen terme, une plus grande efficacité énergétique est payante parce qu'elle entraîne une diminution des prix de l'énergie. Une taxe sur le CO<sub>2</sub> augmente sensiblement l'attrait des investissements destinés à accroître l'efficacité énergétique. A plus long terme, elle promeut des nouvelles technologies, ce qui renforce la place économique suisse.

### Coût et bénéfices

La taxe sur le CO<sub>2</sub> n'alourdit pas la charge fiscale. Son produit est redistribué à la population et à l'économie. Ainsi, la redevance incitative profite à celle et ceux dont la consommation est inférieure à la moyenne. Le recul des recettes de l'impôt sur les huiles minérales occasionne des coûts à l'Etat. Mais il y a d'autres part d'importants bénéfices secondaires.

### Disponibilité des ressources / dépendance à l'égard du pétrole

Les ressources en pétrole sont limitées. La demande d'énergie fossile va rapidement augmenter dans les pays en transition et en développement et les prix augmenteront. En encourageant les technologies modernes et l'accroissement de l'efficacité énergétique en Suisse, la taxe sur le CO<sub>2</sub> diminue la dépendance à l'égard des sources d'énergie fossile.

### Considérations juridiques

Des entreprises qui ont déjà pris des mesures en vue de l'introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub> seront défavorisées si l'on renonce à cette redevance quand bien même les conditions pour l'introduire sont remplies. Cela nuira à la crédibilité de l'Etat et entraînera une insécurité juridique. La commission de la concurrence qualifie le centime climatique d'accord illicite en matière de concurrence.

### Marché des émissions

La participation au système de marché des émissions de l'UE et à des systèmes de marché similaires n'est possible que s'il existe un système cap-and-trade, c'est-à-dire si des engagements de réduction contraignants sont pris. Or cette condition n'est remplie qu'avec l'introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, et non avec le centime climatique. Le marché de certificats sans objectifs de réduction contraignants, comme dans le cas du centime climatique, est en contradiction avec le principe de base de tels systèmes de marché.

### Ethique

Les changements climatiques sont causés principalement par les pays industrialisés. C'est donc en premier lieu à ces derniers, selon le principe de causalité, d'abaisser leurs émissions. Les pays en développement feront dépendre leurs efforts de réduction des progrès réalisés par les pays industrialisés en matière de réduction sur leur propre territoire.

### Equité sociale

En tant que redevance incitative, la taxe sur le CO<sub>2</sub> sera restituée selon la consommation de carburants et de combustibles. Seule la variante 1 assure aux classes de bas revenu une charge par rapport au revenu inférieure à celle des classes de revenu élevé.

## Situation de départ

Dans la procédure de consultation sur les quatre variantes proposées pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub><sup>1</sup>, il convient de considérer la problématique du climat comme aspect central. Dans leur déclaration du printemps 2004 sur le climat<sup>2</sup>, les scientifiques suisses ont fait état de l'urgence de prendre des mesures efficaces. Quelques faits importants :

1. Pour limiter efficacement les changements climatiques causés par l'être humain, il faut stabiliser à long terme les concentrations de gaz à effet de serre ou les réduire.  
⇒ Pour stabiliser à long terme les concentrations de gaz à effet de serre, il faut réduire d' 1/3 environ les émissions globales.
2. Le CO<sub>2</sub> est un gaz à effet de serre à longue durée de vie et provoque des changements du Système-Terre qui sont irréversibles à l'échelle d'une vie humaine.  
⇒ Il est urgent de prendre des mesures, vu que la moitié des émissions de CO<sub>2</sub> stagne pendant des décennies dans l'atmosphère et un cinquième y reste pendant des millénaires.
3. Les émissions des pays industrialisés (env. 1 milliard d'êtres humains) sont aujourd'hui équivalentes au double environ des valeurs tolérables pour limiter les changements climatiques.  
⇒ Pour atteindre les valeurs de stabilisation souhaitées, il faut abaisser massivement les émissions des nations industrialisées.  
⇒ Des mesures prises dans les pays en développement ne résoudront pas à elles seules le problème
4. Les émissions vont rapidement augmenter dans les pays en transition, vu la croissance économique rapide que l'on y observe.  
⇒ Pour enrayer à long terme le réchauffement climatique, l'augmentation des émissions dans les pays en transition et en développement doit être limitée par un accroissement de l'efficacité énergétique.
5. Les technologies utilisées aujourd'hui dans les pays industrialisés (production d'énergie, transports et industrie) sont encore trop peu efficaces. A court terme, le transfert de ces technologies dans les pays en développement conduit à une amélioration ; mais qui ne suffira de loin pas à long terme.  
⇒ Les pays industrialisés sont mis au défi de développer des technologies plus efficaces, de les mettre en œuvre chez eux, puis de les introduire aussi dans les pays en développement. Ce développement devrait être encouragé le mieux possible (incitations, lois et prescriptions).
6. L'apport externe, rapide et massif de gaz à effet de serre dans l'atmosphère n'a pas d'équivalent dans l'histoire récente de la Terre. La teneur actuelle en CO<sub>2</sub> de l'atmosphère se situe déjà bien au-delà de la variation naturelle pendant les derniers 400'000 ans. Bien que nous ayons de bonnes connaissances sur le fonctionnement du système climatique, il existe un risque de changements inattendus et probablement très marqués susceptibles de toucher la Suisse également.  
⇒ En raison des incertitudes qui subsistent encore concernant l'ampleur des conséquences des changements climatiques, le risque de dégâts massifs doit être réduit au maximum.
7. Même avec des mesures de réduction considérables, le climat continuera de changer. Les coûts d'adaptation augmenteront et iront de pair avec l'amplitude des changements.  
⇒ L'adaptation aux changements climatique déjà en cours sera d'autant moins coûteuse, que nous prendrons des mesures de façon rapide et conséquente. En outre, nous gagnerons de cette manière du temps pour nous adapter à ces changements.
8. En plus de l'effet à long terme sur le climat, les mesures de réduction entraînent immédiatement une amélioration de la qualité de l'air et amènent des bénéfices secondaires dans la région où elles sont prises.  
⇒ Des mesures prises dans son propre pays entraînent des bénéfices secondaires qui ne se réalisent pas lors d'investissements à l'étranger.

## Evaluation des quatre variantes dans différents domaines

Ci-dessous, les quatre variantes proposées pour respecter les objectifs de réduction fixés par la loi sur le CO<sub>2</sub> sont examinées selon les critères que voici :

1. Objectifs de protection du climat	4
2. Objectifs du Protocole de Kyoto et de la loi sur le CO <sub>2</sub>	5
3. Effet incitatif	5
4. Tourisme de l'essence	6
5. Impacts sur l'économie	6
6. Coûts et bénéfices	7
7. Disponibilité des ressources / dépendance du pétrole	9
8. Considérations juridiques	10
9. Marché des émissions	11
10. Ethique	12
11. Equité sociale	13

### 1. Objectifs de protection du climat

Les mesures qui, selon les connaissances scientifiques actuelles, sont les plus aptes à protéger le climat ne se rejoignent pas forcément celles qui sont les plus économiques pour satisfaire aux accords internationaux (Protocole de Kyoto).

Pour limiter les changements climatiques globaux, il faut stabiliser les concentrations de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère. A cette fin, une réduction des émissions *globales* de gaz à effet de serre de 60-70% au-dessous du niveau de 1990 est nécessaire.<sup>3</sup>

A elles seules, les émissions des états industrialisés se situent bien au-dessus de l'objectif global à long terme. Les émissions par habitant des états industrialisés sont plusieurs fois supérieures à celles des pays en transition et en développement. Pour cette raison, et à cause de la croissance démographique et du développement économique des pays en transition et en développement, il faut accorder à ces derniers une certaine augmentation des émissions. Les pays en développement ne prendront des mesures que si les pays industrialisés le font *d'abord* (voir points 2 et 10).

Pour atteindre l'objectif à long terme d'une diminution des émissions *globales* de gaz à effet de serre d'env. 60-70%, des mesures de réduction draconiennes sont absolument nécessaires dans les pays industrialisés. Dans ce contexte, la politique climatique suisse devrait principalement s'appuyer sur des mesures de réduction à l'intérieur du pays. Des mesures à l'étranger peuvent tout au plus remettre à plus tard les mesures à prendre en Suisse, avec le risque que les coûts de réduction soient alors beaucoup plus élevés.

#### **La mesure proposée est-elle compatible avec l'objectif de réduction à long terme ?**

- V1: Oui ; la taxe incitative sur le CO<sub>2</sub> encourage à prendre les mesures de réduction nécessaires en Suisse.
- V2: Oui ; la taxe incitative sur le CO<sub>2</sub> encourage à prendre les mesures de réduction nécessaires en Suisse, mais dans une moindre mesure par rapport à V1.
- V3: En partie. La taxe incitative sur le CO<sub>2</sub> encourage des mesures de réduction en Suisse dans le secteur des combustibles. Dans celui des carburants, les mesures nécessaires sont remises à plus tard.
- V4: Non ; il n'y a pas d'incitations à prendre des mesures en Suisse. Signal négatif à l'égard des pays en développement.

## 2. Objectifs, principes et instruments du Protocole de Kyoto et de la loi sur le CO<sub>2</sub>

Le Protocole de Kyoto entrera en vigueur le 15 février 2005. La Suisse s'y engage à abaisser ses émissions de gaz à effet de serre de 8% par rapport au niveau de 1990. Appliquant le *principe de responsabilité commune, mais diversifiée*, la Convention sur le climat attribue aux états industrialisés le rôle principal dans la lutte contre les changements climatiques. Les mécanismes flexibles permettent cependant aux états industrialisés de remplir leurs engagements non seulement par des mesures de réduction chez eux, mais également par des projets de protection du climat dans d'autres pays industrialisés (AC) et pays en développement (MDP), ainsi que par le marché de certificats d'émission (IET). Mais le Protocole de Kyoto insiste sur le *principe de complémentarité* : la prise en compte de mesures à l'étranger ne peut se faire qu'à titre complémentaire. Une indication claire sur ce qui est considéré comme « complémentaire » fait toutefois défaut.<sup>4</sup>

Pour mettre en oeuvre les engagements de réduction du Protocole de Kyoto, la Suisse a élaboré la loi sur le CO<sub>2</sub>. Celle-ci prévoit d'abaisser d'ici 2010 les émissions de CO<sub>2</sub> de 10% par rapport à 1990 par des mesures volontaires (combustibles -15% ; carburants -8%). La loi sur le CO<sub>2</sub> permet aussi la prise en compte de mesures de réduction à l'étranger pour remplir l'objectif de réduction. Selon les explications du Conseil fédéral, les réductions doivent être réalisées *principalement* par des mesures prises en Suisse. Les mécanismes flexibles doivent être quant à eux appliqués à titre *complémentaire*.<sup>5</sup> Dans le cas où les objectifs de réduction ne seraient pas atteints par des mesures volontaires, la loi prévoit l'introduction d'une taxe sur le CO<sub>2</sub>.

### ***L'obligation de réduction du Protocole de Kyoto peut-elle être satisfaite par la mesure proposée ?***

- V1: Oui, pour autant que la taxe d'incitation obtienne l'effet attendu.
- V2: Oui, pour autant que la taxe d'incitation obtienne l'effet attendu et suffisamment de certificats puissent être achetés .
- V3: Oui, pour autant que la taxe d'incitation obtienne l'effet attendu (combustibles) et que suffisamment de certificats puissent être achetés.
- V4: Oui, pour autant que suffisamment de certificats puissent être achetés.

### ***La mesure proposée est-elle compatible avec la loi sur le CO<sub>2</sub> ?***

- V1: Oui.
- V2: Non ; l'affectation partielle des recettes à l'achat de certificats étrangers exige une modification de la loi.
- V3: En partie ; en contradiction avec la loi sur le CO<sub>2</sub> à propos des carburants ; les conditions pour introduire la taxe sur le CO<sub>2</sub> seraient remplies aussi pour les carburants.
- V4: Non ; en contradiction avec la loi sur le CO<sub>2</sub> à propos des combustibles et des carburants ; les conditions pour introduire la taxe sur le CO<sub>2</sub> seraient remplies aussi pour les carburants.

## 3. Effet incitatif

Selon une étude commandée par l'OFEFP<sup>6</sup>, l'effet incitatif d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> de 30 ct/l d'essence et de diesel est d'env. 2.2 millions t CO<sub>2</sub>/an, dont 1.4 millions t CO<sub>2</sub>/an provenant du recul du tourisme de l'essence et 0.8 millions t CO<sub>2</sub>/an d'une consommation plus parcimonieuse de carburant en Suisse. Pour atteindre les objectifs de réduction du CO<sub>2</sub> indépendamment d'une délocalisation du tourisme de l'essence, la taxe d'incitation devrait être supérieure à 30 ct/l d'essence et de diesel.

Depuis quelques années, une taxe d'incitation analogue à celle envisagée pour le CO<sub>2</sub> est prélevée sur les émissions d'hydrocarbures volatils (COV) (y compris la redistribution par le biais des caisses maladies). Cette redevance incitative a conduit à un abaissement sensible des émissions de COV<sup>7</sup>.

Le centime climatique prévoit l'achat à l'étranger de certificats d'émission pour 1.5 (V3) resp. 1.8 (V4) millions t CO<sub>2</sub>/an. L'effet incitatif en Suisse est négligeable.

***La mesure proposée a-t-elle un effet incitatif sur la consommation indigène ?***

- V1: Oui, un bon effet incitatif pour les combustibles et les carburants.
- V2: Oui, un bon effet incitatif pour les combustibles ; un effet incitatif moyen pour les carburants.
- V3: En partie ; un bon effet incitatif pour les combustibles ; pratiquement aucun effet incitatif pour les carburants.
- V4: Non, aucun effet incitatif pour les combustibles ; pratiquement aucun effet incitatif pour les carburants.

#### **4. Tourisme de l'essence**

---

Les prix de l'essence sont moins élevés en Suisse que dans les pays voisins (D, F, I) ou à peu près égaux (A). En raison de cette différence de prix, des automobilistes viennent de l'étranger faire le plein en Suisse. L'introduction d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> fera diminuer le tourisme de l'essence, ce qui allégera le bilan de CO<sub>2</sub> de la Suisse. Le prix plus élevé incitera les touristes de l'essence à rouler moins, à renoncer à des déplacements inutiles en et à destination de la Suisse et à faire le plein chez eux. Les bilans de CO<sub>2</sub> des pays voisins en seront alourdis et les émissions devront y être réduites.

L'évolution du tourisme de l'essence dépend d'éventuelles mesures prises chez nos voisins. Dans la mesure où ceux-ci relèveraient les prix des carburants par une taxe incitative, le tourisme de l'essence et les émissions de CO<sub>2</sub> augmenteraient en Suisse, si les prix de l'essence et du diesel n'y étaient pas ajustés à la hausse.

Le centime climatique n'a pratiquement aucune influence sur le tourisme de l'essence.

***Quelle est l'influence de la mesure proposée sur le tourisme de l'essence en Suisse ?***

- V1: Le tourisme de l'essence diminuera probablement.
- V2: Le tourisme de l'essence diminuera probablement, mais moins qu'avec la variante 1.
- V3: Pratiquement aucun effet sur le tourisme de l'essence .
- V4: Pratiquement aucun effet sur le tourisme de l'essence.

#### **5. Impact sur l'économie**

---

La réduction des émissions en Suisse peut conduire à des adaptations au niveau technologique. Il faudra promouvoir entre autres de nouvelles technologies, des processus de production plus efficaces, les énergies renouvelables et l'augmentation de l'efficacité énergétique. Ceci donnera des impulsions à la recherche et à l'innovation. Cette adaptation fera des gagnants et des perdants. Les entreprises qui offrent les technologies appropriées ou des énergies renouvelables seront gagnantes, la principale perdante sera l'industrie pétrolière.

L'économie profite d'une efficacité énergétique plus élevée, qui diminue les coûts de l'énergie et la dépendance à l'égard du pétrole.<sup>8</sup>

Pour permettre aux entreprises de s'adapter à longue échéance aux changements des conditions cadre et d'élaborer ces adaptations avec un maximum de précautions, il faut des incitations et jalons politiques à long terme. Une incitation importante est l'introduction d'une redevance.

A court terme, une taxe sur le CO<sub>2</sub> cause des coûts d'adaptation dans les entreprises et les ménages, mais à long terme, le progrès technique ainsi induit et les changements structurels de

l'économie entraînent des avantages de croissance et de concurrence sur les marchés internationaux. En comparaison internationale, des pays où l'efficacité énergétique est élevée présentent en moyenne des taux de croissances plus forts. Un pays riche devrait pouvoir maîtriser plus facilement la phase d'adaptation. Les changements de la division géographique du travail à l'échelle globale (transfert du secteur secondaire en direction de l'Est et de l'Extrême-Orient) imposent inéluctablement à la Suisse de s'orienter vers des productions faisant appel à un haut niveau de savoir et ce, plus résolument que jusqu'à présent.

Dans l'UE (en particulier en Angleterre et en Allemagne) et aux USA (Californie, Nord-Ouest), des plans ambitieux visent à développer des technologies plus respectueuses de l'environnement et plus efficaces en terme d'émissions. A défaut de mesures de promotion appropriées, l'économie suisse est menacée de rétrograder et de perdre en compétitivité.

A long terme, les entreprises qui ne prennent aucune mesure pour limiter leurs émissions risquent d'être tenues pour responsables et des actions en justice pourraient être intentées à leur encontre (voir point 8).

***La mesure proposée génère-t-elle des incitations et des impulsions à long terme ?***

V1: Oui.

V2: Oui, mais moins que la variante 1.

V3: Elle ne génère des incitations et des impulsions que pour les combustibles.

V4: Non.

***Quel est l'impact de la mesure proposée sur l'économie ?***

V1: A court terme, il faut compter avec des coûts d'adaptation dans les entreprises et les ménages. A long terme, le progrès technique et les changements structurels de l'économie entraînent des avantages en ce qui concerne la croissance et la concurrence sur les marchés internationaux. Les coûts de l'énergie et la dépendance à l'égard du pétrole diminuent. Les entreprises dans le domaine des technologies et des énergies renouvelables font partie des gagnants. La branche pétrolière et, à court terme, le secteur des transports sont du côté des perdants.

V2: Comme pour la variante 1, mais dans une moindre mesure.

V3: Des investissements pour accroître l'efficacité énergétique n'ont cours que dans le secteur des combustibles. Les entreprises dans le domaine des technologies et des énergies renouvelables font partie des gagnants. La branche pétrolière est du côté des perdants, mais dans une moindre mesure que pour V1 et V2.

V4: Aucun impact ; la Suisse prend du retard au niveau technologique.

## **6. Coûts et bénéfices**

***Personnes privées et entreprises :***

La taxe sur le CO<sub>2</sub> n'alourdit pas la charge fiscale. C'était là une exigence importante de l'économie pour qu'elle soutienne la loi sur le CO<sub>2</sub>. Les recettes provenant de cette taxe sont redistribuées à parts égales à la population (par le biais de la prime de caisse maladie) et à l'économie (par celui des contributions AVS). Les coûts pour la collectivité sont minimes (taxe sur la valeur ajoutée appliquée à la taxe sur le CO<sub>2</sub>, frais administratifs). Qui consomme au-dessous de la moyenne tire un avantage de la redevance incitative. Une consommation supérieure à la moyenne entraîne des coûts supplémentaires. A long terme, ces derniers peuvent être évités ou compensés par une utilisation plus économique des combustibles et carburants. Les investissements destinés à réduire les émissions entraînent aussi un bénéfice puisque les dépenses énergétiques diminuent et peuvent être plus rapidement amortis grâce à la redevance incitative.

Parmi les personnes privées, les familles nombreuses et les ménages à bas revenus, dont la consommation de supports énergétiques fossiles se situe au-dessous de la moyenne visée, sont les principaux bénéficiaires d'une taxe d'incitation.

Le centime climatique occasionne des coûts de 70 – 140 millions de CHF par an pour les consommateurs, un montant semblable à celui de la taxe sur la valeur ajoutée appliquée à la taxe sur le CO<sub>2</sub>. L'amortissement des investissements destinés à abaisser les émissions dure nettement plus longtemps.

#### **Coût/bénéfice pour les personnes privées et les entreprises ?**

- V1: Coûts dans le cas d'une consommation supérieure à la moyenne.  
Bénéfices dans le cas d'une consommation au-dessous de la moyenne.  
Bénéfices secondaires (amélioration de la qualité de l'air, santé, avantages de concurrence, coûts énergétiques inférieurs, incitations à investir pour accroître l'efficacité énergétique, etc.).
- V2: Mêmes effets que pour V1, mais dans de moindres mesures.
- V3: Faibles coûts en moyenne. Incitations à investir pour accroître l'efficacité énergétique dans les bâtiments, mais pas dans les transports.
- V4: Faibles coûts en moyenne. Pas d'incitations à investir pour accroître l'efficacité énergétique.  
A long terme, diminution probable de la compétitivité à l'échelon international. A court terme amène plutôt des avantages (pas d'investissements nécessaires).

#### **Etat :**

La taxe sur le CO<sub>2</sub> génère des coûts pour l'Etat sous la forme de pertes au niveau de l'impôt sur les huiles minérales, dues au recul de la consommation en Suisse et du tourisme de l'essence. La moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité du produit net de la surtaxe sur les huiles minérales, c'est-à-dire 70% des recettes, sont obligatoirement affectées à des tâches en rapport avec les transports routiers. La perte subie par l'impôt sur les huiles minérales dans la variante 1 (env. 700 millions CHF/an) comprend ainsi quelque 420 millions CHF/an de moyens obligatoirement affectés aux travaux routiers. La caisse générale de l'Etat est ainsi grevée de quelque 160 millions CHF/an. En adoptant la loi sur le CO<sub>2</sub>, l'Assemblée nationale a approuvé en 1999 la réduction de 8% de la consommation de carburant et implicitement pris en compte une diminution correspondante de l'impôt sur les huiles minérales.

L'utilité de la variante 1 pour l'Etat tient à ce que celle-ci permet de remplir les engagements de Kyoto et de réduire les impacts de la pollution de l'air, notamment dans le domaine de la santé. Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée s'élèvent à environ 120 millions CHF/an.

Le centime climatique n'alourdit que très peu les finances fédérales. Son utilité ne tient qu'exclusivement au fait qu'il permette de remplir les engagements de Kyoto. Il ne génère aucun bénéfice secondaire.

#### **Quels coûts/bénéfices pour l'Etat ?**

- V1: Les coûts nets s'élèvent à environ 580 millions CHF/an, dont 420 millions CHF/an affectés aux travaux routiers et 160 millions CHF/an pour la caisse générale de l'Etat (pertes subies par l'impôt sur les huiles minérales, recettes de la TVA). Des bénéfices secondaires sont générés, p.ex. des dépenses moins élevées dans le secteur de la santé.
- V2: Les coûts nets s'élèvent en gros à la moitié de ceux de V1. Des bénéfices secondaires sont générés, p.ex. des dépenses moins élevées dans le secteur de la santé.
- V3: Les coûts sont minimes.
- V4: Les coûts sont minimes.

### **Economie nationale :**

Les coûts pour l'économie nationale de l'introduction d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> concernent principalement le recul des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (voir ci-dessus). Les mesures de réduction du CO<sub>2</sub> génèrent des bénéfices secondaires<sup>9</sup> sur le lieu des réductions. Les principaux bénéfices secondaires liés aux mesures de réduction sur les carburants sont l'accroissement de l'efficacité énergétique et la diminution des coûts énergétiques, la réduction de la pollution de l'environnement et la diminution des dommages en terme de santé. Les émissions de polluants tels que les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>), les hydrocarbures et la poussière fine diminuent parallèlement à la diminution du CO<sub>2</sub>. Une réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, des combustibles et des carburants de 10% par rapport à 1990 permettrait d'éviter environ 200 millions CHF par an de dépenses dans le secteur de la santé<sup>10</sup>. En outre, l'agriculture pourrait éviter entre 60 et 140 millions CHF/an de pertes de récoltes dues à l'ozone<sup>7</sup>. L'internalisation de tous les coûts externes causés par les supports énergétiques fossiles produirait des bénéfices pour le bien-être social d'au moins 800 millions CHF/an<sup>11</sup>.

#### **Quels coûts/bénéfices pour l'économie nationale ?**

- V1: En l'absence de mesures dans les pays voisins (subventions, hausse des prix des carburants) les coûts nets s'élèvent à env. 450 millions CHF par an en raison de la diminution des recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Les mesures de réduction génèrent des bénéfices secondaires (problèmes de santé évités (env. 200 millions CHF/an), moins de pertes agricoles (60 – 140 millions CHF), diminution de la dépendance à l'égard du pétrole (cf. point 8), création d'emplois). En tout, des bénéfices pour le bien-être social de quelques 800 millions CHF/an sont possibles.
- V2: Effets semblables à V1, mais deux fois moins importants.
- V3: Faibles effets, évitement de problèmes de santé et diminution de la dépendance à l'égard du pétrole dans le secteur des combustibles.
- V4: Faibles effets.

## **7. Disponibilités des ressources / dépendance à l'égard du pétrole**

Les ressources pétrolières sont limitées. Même dans l'hypothèse optimiste selon laquelle les réserves de pétrole seraient deux fois plus grandes que les gisements connus actuellement, la quantité extraite aura probablement atteint son maximum dans vingt ou trente ans. Selon la même hypothèse, l'extraction de gaz naturel devrait atteindre son sommet d'ici cinquante ans environ pour diminuer par la suite.<sup>12,13</sup>

La liquéfaction du charbon consomme beaucoup d'énergie et est coûteuse, mais elle peut augmenter substantiellement les réserves de carburants. Les émissions par litre de carburant converti sont à peu près deux fois plus élevées que celles de carburants fossiles ordinaires.

Même si les pays en transition et en développement misent sur des technologies plus efficaces, leurs besoins en énergie fossile vont rapidement monter. Dans quelques décennies, la demande dépassera l'offre et les prix grimperont. Une grande partie des réserves de pétrole et de gaz naturel se trouve dans des régions politiquement instables.

#### **La dépendance à l'égard des sources d'énergie fossile peut-elle être atténuée ?**

- V1: La dépendance face à l'étranger diminue. L'effet est d'autant plus grand que les investissements sont consentis à plus long terme (p.ex. dans des bâtiments commerciaux et privés).
- V2: La dépendance diminue, mais moins que pour V1, vu qu'à peine la moitié des réductions est réalisée en Suisse.
- V3: La dépendance à l'égard du pétrole n'est influencée que dans une proportion faible par les véhicules, ceux-ci étant changés au bout de relativement peu d'années (durée de vie typique de dix ans). Par contre, le financement massif des routes par l'impôt sur les huiles minérales favorise la dépendance à l'égard des transports individuels.
- V4: Pour les véhicules, analogue à V3. Toutefois, la dépendance est soutenue dans le secteur des combustibles, faute d'incitations supplémentaires aux investissements.

## 8. Considérations juridiques

### **Sécurité juridique et égalité des droits :**

Les mesures et investissements volontaires visant à réduire les émissions sont encouragés et rendus possibles par une politique climatique à long terme (sécurité juridique). De nombreuses entreprises ont pris des mesures en vue de l'introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Si l'introduction de cette taxe est remise à plus tard, alors même que les conditions légales pour la mettre en oeuvre sont données, ces entreprises peuvent être lésées (absence partielle des bénéfices des investissements consentis). En outre, étant donné le manque de sécurité juridique, de nombreuses entreprises attendront de prendre des mesures ou y renonceront complètement.

Les mesures d'encouragement et d'incitation devraient être les mêmes pour tous les secteurs concernés (égalité des droits). La loi sur le CO<sub>2</sub> traite déjà différemment les combustibles et les carburants ; selon l'art. 2 al. 2, il est demandé des réductions plus importantes des combustibles que des carburants. Alléger encore les prestations exigées de ces derniers en matière de réduction en Suisse augmente encore l'inégalité des droits. De même, la possibilité devrait être ouverte à tous les secteurs d'acheter des certificats à l'étranger à titre complémentaire au prorata de leurs obligations de réduction.

La possibilité d'accords volontaires n'est efficace que si le fait de ne pas les respecter entraîne des conséquences concrètes, telles qu'elles sont prévues dans la loi sur le CO<sub>2</sub> (introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub>)<sup>14</sup>. Jusqu'ici, les accords volontaires dans le secteur des transports n'ont pas montré l'effet souhaité. Si le non-respect d'un accord volontaire n'a pas de conséquences et qu'il est tout simplement possible de conclure un nouvel accord volontaire (dont le respect n'est pas non plus garanti), la loi perd tout effet et sa mise en oeuvre ne répond plus à l'objectif qui y est inscrit.

### **La mesure proposée procure-t-elle la sécurité juridique et l'égalité des droits ?**

- V1: Oui.
- V2: En partie, la loi sur le CO<sub>2</sub> devrait être modifiée.
- V3: Non, ni la sécurité du droit, ni l'égalité des droits ne sont garanties.
- V4: Non, la sécurité du droit n'est pas garantie.

### **Droit des cartels :**

Selon la loi des cartels, une augmentation des prix, qui résulte d'une entente au sein de toute une branche est en principe illicite. Vu que l'augmentation de prix est toutefois très faible, c'est-à-dire inférieure aux fluctuations à court terme, elle pourrait à la rigueur être déclarée sans importance. La commission de la concurrence considère le centime climatique comme un accord en matière de concurrence et le qualifie de restriction considérable à la concurrence<sup>15</sup>.

### **Y a-t-il d'autres conflits ayant trait au droit ?**

- V1: Non.
- V2: Non.
- V3: Oui, la commission de la concurrence qualifie le centime climatique de restriction de la concurrence.
- V4: Oui, la commission de la concurrence qualifie le centime climatique de restriction de la concurrence.

### **Responsabilité civile**

Aux USA, des plaintes ont déjà été déposées contre de gros émetteurs de gaz à effet de serre ou contre des services de l'Administration pour avoir omis de prendre des mesures contre les changements climatiques<sup>16</sup>. Il existe déjà des approches sur la manière de chiffrer la part de responsabilité de l'être humain comme cause d'événements extrêmes (l'augmentation attribuable à l'être humain du risque que survienne un événement donné)<sup>17</sup>. Ces plaintes ne sont pas d'emblée des causes perdues. La situation de départ est en principe similaire à celle des plaintes contre l'industrie du tabac : dans ce dernier cas, il s'agit de l'augmentation du risque de cancer des poumons. Une évolution similaire à celle des plaintes contre l'industrie du tabac à propos des atteintes à la santé des fumeurs n'est pas exclue.

#### **La mesure proposée offre-t-elle une protection contre des plaintes potentielles ?**

V1: Oui.

V2: Oui.

V3: Non.

V4: Non.

## **9. Marché des émissions**

Les mécanismes flexibles permettent aux parties contractantes au Protocole de Kyoto de remplir leurs obligations à titre complémentaire par des projets de protection du climat dans d'autres Etats industrialisés (applications conjointes, AC) et dans des pays en développement (mécanismes de développement propre, MDP) ainsi que par le marché international de certificats d'émission. Le marché de certificats d'émission<sup>18</sup> doit conduire à ce que des mesures de réduction soient concrétisées là où elles sont les moins chères.

Depuis le 1/1/2005, le système de marché d'émission de l'UE (EU-ETS<sup>19</sup>) est en fonction. L'EU-ETS est un système dit *Cap-and-Trade*, qui réglemente le marché des droits d'émission entre entreprises. La Suisse peut s'associer à l'EU-ETS et est en contact à cet égard avec l'UE. Une condition pour cela est de définir des objectifs de réduction pour les entreprises suisses comme base de répartition des droits d'émission négociables. De tels objectifs de réduction existent pour des entreprises ayant conclu un accord qui leur permet de prendre des engagements et de se libérer ainsi d'une éventuelle taxe sur le CO<sub>2</sub>. Dans le cas où la taxe sur le CO<sub>2</sub> ne serait pas prélevée quand bien même les objectifs ne sont pas atteints (variante 4, en partie variante 3), les entreprises ne prendraient pas d'engagement. Les conditions pour participer à EU-ETS ne seraient alors pas remplies.

En Suisse, l'instrument du marché d'émission analogue au *Cap-and-Trade* de l'UE est prévu pour des entreprises qui s'engagent dans le contexte de la loi sur le CO<sub>2</sub> à limiter leurs émissions de CO<sub>2</sub> pour être libérées d'une éventuelle taxe sur le CO<sub>2</sub>. Jusqu'à maintenant, de tels objectifs de réduction ont été définis pour quelque trois cents entreprises.

Le centime climatique n'implique aucun objectif de réduction contraignant (Cap) et ne remplit donc pas la condition requise pour un système *Cap-and-Trade*. Sans de tels engagements, le nombre de certificats achetés ne sera déterminé que par le montant mis à disposition par le centime climatique et par le prix des certificats et non pas par l'objectif de réduction.

L'évolution future du prix des certificats est incertaine. Ce prix pourrait augmenter sensiblement au cours des prochaines années, ce qui réduirait fortement le pouvoir d'achat d'un centime (climatique).

### **La mesure proposée rend-elle possible le marché d'émission ?**

- V1: Oui. Les entreprises qui se sont engagées à prendre des mesures peuvent recourir aux mécanismes flexibles. Les objectifs de réduction des entreprises sont une condition d'un système *Cap-and-Trade* et d'une association éventuelle à l'EU-ETS.
- V2: Oui. Les entreprises qui se sont engagées à prendre des mesures peuvent recourir aux mécanismes flexibles. Les objectifs de réduction des entreprises sont une condition d'un système *Cap-and-Trade* et d'une association éventuelle à l'EU-ETS.  
La Confédération recourt aux mécanismes flexibles et les finance en leur affectant une petite partie des recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub>.
- V3: Oui. Les entreprises qui se sont engagées à prendre des mesures peuvent recourir aux mécanismes flexibles. Les objectifs de réduction des entreprises (combustibles) sont une condition d'un système *Cap-and-Trade* et d'une association éventuelle à l'EU-ETS.  
L'organisation responsable du centime climatique recourt aux mécanismes flexibles en utilisant une partie des recettes.
- V4: Oui. L'organisation responsable du centime climatique recourt aux mécanismes flexibles et leur affecte une partie des recettes. Sans taxe sur le CO<sub>2</sub>, les entreprises ne prendront pas d'engagement de réduction, aussi les conditions pour un système *Cap-and-Trade* et une association à l'EU-ETS ne sont-elles pas remplies.

## **10. Ethique**

Du point de vue de l'éthique, le *principe de précaution* et le *principe de causalité* parlent en faveur de l'engagement pris par la Suisse d'abaisser ses émissions de gaz à effet de serre. Globalement, chaque habitant de la planète émet aujourd'hui env. 4 t CO<sub>2</sub>/an. Les émissions par habitant s'élèvent à env. 6 t CO<sub>2</sub>/an en Suisse (sans l'énergie grise !), à plus de 20 t CO<sub>2</sub>/an aux USA et à env. 1 t CO<sub>2</sub>/an en Inde. Dans les pays industrialisés, les émissions par tête d'habitant sont donc un multiple de celles dans les pays en développement et en transition. Les pays en développement et en transition ont aussi droit au développement économique. Ils ont besoin pour cela de recourir à des ressources énergétiques. De plus, les effets négatifs des changements climatiques ont touché jusqu'ici avant tout les pays en développement. Pour des raisons relevant d'une juste répartition des dommages et des avantages, les Etats industrialisés sont tenus de procéder chez eux à des réductions efficaces des émissions.

Les changements climatiques sont provoqués principalement par les Etats industrialisés. Depuis le début de l'industrialisation, les émissions de gaz à effet de serre ont fortement augmenté en Europe et aux USA. Selon le principe de causalité, ce sont en premier lieu les Etats industrialisés qui doivent abaisser leurs émissions.

Il faut néanmoins qu'à long terme, les pays en développement participent aux mesures de réduction. Le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre par des améliorations technologiques dans les pays en développement est élevé. Mais du point de vue de l'éthique, les pays industrialisés ne sont pas habilités à exiger des pays en développement qu'ils prennent des mesures, respectivement qu'ils renoncent à un développement semblable à celui des pays industrialisés dans le passé, que s'ils font d'abord eux-mêmes des efforts internes et vont de l'avant en prenant des mesures pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

Si les pays industrialisés ne devaient se concentrer que sur des mesures dans les pays en développement, ceux-ci se feront payer toutes ces mesures par les pays industrialisés, car ils ne verront aucune obligation morale d'agir par leurs propres forces.

Si pour faire des économies nous renonçons aujourd'hui à prendre en Suisse des mesures qui seront inévitables à long terme, les coûts seront reportés sur les générations futures qui devront en plus supporter les coûts d'adaptation à de nouvelles conditions climatiques.

### **Comment la variante se répercute-t-elle sur les obligations morales des parties ?**

- V1: En tant que pays industrialisé, la Suisse remplit à l'égard des pays en développement l'obligation morale consistant à agir en premier. Elle assume les coûts d'atténuation des dommages effectivement causés.
- V2: En tant que pays industrialisé, la Suisse remplit *en partie*, à l'égard des pays en développement, l'obligation morale consistant à agir en premier. Elle assume une plus faible part des coûts d'atténuation des dommages effectivement causés que V1.
- V3: En tant que pays industrialisé, la Suisse remplit *en partie*, à l'égard des pays en développement, l'obligation morale consistant à agir en premier. Elle assume une plus faible part des coûts d'atténuation des dommages effectivement causés que V1.
- V4: La Suisse assume à long terme la responsabilité des mesures dans les pays en développement, vu que ceux-ci ne se sentent pas obligés moralement de le faire eux-mêmes. Elle reporte les coûts des mesures en Suisse sur les générations futures.

## **11. Equité sociale**

La taxe sur le CO<sub>2</sub> est une redevance incitative selon le principe du bonus-malus, avec restitution par habitant. Cela signifie que des personnes dont la consommation est inférieure à la valeur cible moyenne tirent un avantage financier, alors que celles qui consomment au-dessus de la moyenne supportent une charge financière supplémentaire.

Le centime climatique est une redevance sans restitution. Plus la consommation est élevée, plus la charge financière est lourde. L'impôt sur la taxe ajoutée appliqué à la taxe sur le CO<sub>2</sub> a un effet comparable au centime climatique (env. 1-2 centimes par litre, sans restitution).

Selon l'enquête de l'Office fédéral de la statistique sur les revenus et la consommation (ERC), les dépenses pour les carburants des ménages à faible revenu (<4800 Fr. par mois) sont nettement au-dessous de la moyenne suisse, ceux pour les combustibles plutôt au-dessus de la moyenne.<sup>20</sup>

Si l'on prend en considération les dépenses moyennes pour les carburants et combustibles, le prélèvement d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> (TVA comprise) n'entraîne pas de changement notable pour les bas revenus et charge davantage les hauts revenus. Le centime climatique entraîne une charge supplémentaire pour toutes les classes de revenu.

En chiffres absolus, toutes les variantes entraînent une charge plus élevée pour les hauts que pour les bas revenus. Par rapport au revenu, la charge qui affecte les bas revenus n'est plus faible qu'avec la taxe sur le CO<sub>2</sub> pure (variante 1), pour toutes les autres variantes elle est plus grande que pour les hauts revenus.

A la campagne, les personnes parcourent certes de plus grandes distances, mais roulent en moyenne dans des voitures plus petites. Selon l'ERC, les dépenses pour les carburants dans les régions de campagne sont à peu près égales à celles en régions urbaines, les dépenses pour les combustibles sont en revanche plus faibles. Dans la variante 4 (centime climatique prélevé seulement sur les carburants), la charge est à peu près la même pour les ménages à la campagne et en ville, dans toutes les autres variantes, les ménages supportent des charges en moyenne moins élevées à la campagne qu'en ville (tant en chiffres absolus qu'en pour cents du revenu).

***La mesure proposée est-elle socialement équitable, c'est-à-dire garantit-elle aux personnes économiquement faibles qu'elles ne seront pas désavantagées ?***

V1: Oui.

V2: Non, en pour cents de leur revenu, les ménages à bas revenu supportent une charge plus élevée.

V3: Non, en pour cents de leur revenu, les ménages à bas revenu supportent une charge plus élevée.

V4: Non, en pour cents de leur revenu, les ménages à bas revenu supportent une charge plus élevée.

***La mesure proposée désavantage-t-elle les régions de campagne et les régions périphériques ?***

V1: Non, les régions de campagne supportent une charge moins élevée que les régions urbaines.

V2: Non, les régions de campagne supportent une charge moins élevée que les régions urbaines.

V3: Non, les régions de campagne supportent une charge moins élevée que les régions urbaines.

V4: Non, régions de campagne et régions urbaines supportent en moyenne une charge comparable.

- 
- <sup>1</sup> Les variantes suivantes sont en discussion  
( [http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/fr/fachgebiete/fg\\_klima/vernehmlassung/index.html](http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/fr/fachgebiete/fg_klima/vernehmlassung/index.html) )
- V1 Taxe sur le CO<sub>2</sub> pour les combustibles et les carburants. Pour les combustibles, il est prévu une taxe de 9 centimes environ par équivalent de litre d'huile extra-légère. Pour les carburants, la taxe est de 15 centimes par litre dans un premier temps, puis est augmentée plus tard à 20 – 30 centimes par litre.
- V2 Taxe modérée sur le CO<sub>2</sub> pour les combustibles et les carburants. Une partie des recettes sert à acheter des certificats à l'étranger. La taxe sur les carburants serait limitée à 15 centimes (au lieu de 30 centimes dans la variante 1). L'affectation partielle exigerait une révision de la loi sur le CO<sub>2</sub>.
- V3 Introduction d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> pour les combustibles de 9 centimes environ par équivalent de litre d'huile extra-légère. Pour les carburants, une chance est donnée au centime climatique comme mesure volontaire. La taxe sur le CO<sub>2</sub> reste toutefois ici aussi une option pour le cas où le centime climatique ne montrerait pas l'effet requis.
- V4 Introduction d'un centime climatique pour les carburants. Les ressources permettent de financer des mesures dans le secteur des combustibles et carburants. On renonce pour le moment à une taxe sur le CO<sub>2</sub> et mise sur le centime climatique comme mesure volontaire. La taxe sur le CO<sub>2</sub> reste une option pour le cas où le centime climatique ne montrerait pas l'effet requis.
- <sup>2</sup> ProClim : *Klimaerklärung der Forschenden*, publié sous <http://www.proclim.ch/news?33098> . Cette déclaration a été signée par quelque 120 scientifiques qui travaillent sur le sujet.
- <sup>3</sup> IPCC : *Climate Change 2001: The Scientific Basis*. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change; Cambridge, U.K., 2001.  
( [http://www.grida.no/climate/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/) )
- <sup>4</sup> Convention de Marrakech et de Bonn. On y lit : [...] domestic action shall thus constitute a significant element of the effort made by each party [...], voir FCCC/CP/2001/13/Add.2.
- <sup>5</sup> Texte de la mise en consultation ( [http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg\\_klima/vernehmlassung/index.html](http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_klima/vernehmlassung/index.html) )
- <sup>6</sup> INFRAS : *CO<sub>2</sub>-Abgabe/Klimarappen bei Treibstoffen*. Zurich, 2003.
- <sup>7</sup> OFEFP : *Anthropogene VOC-Emissionen 1998 und 2001*. Publication sur Internet, 01.11.2003.  
( [http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/oeconomie/voc/voc\\_1998\\_2001.pdf](http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/oeconomie/voc/voc_1998_2001.pdf) )
- <sup>8</sup> E. Jochem und M. Jakob (édit.): *Energieperspektiven und CO<sub>2</sub>-Reduktionspotentiale in der Schweiz bis 2010*, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 2004.
- <sup>9</sup> IPCC : *Climate Change 2001: Mitigation*, Cambridge, U.K., 2001; Section 3.8.2 and Figure SPM2 p 6.  
( [http://www.grida.no/climate/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/) )
- <sup>10</sup> Paul B. Weisz, *Basic Choices and Constraints on Long-Term Energy Supplies*, Physics Today, July 2004, S. 47-52.
- <sup>11</sup> A ce sujet, le conseil de spécialistes pour les questions environnementales s'exprime dans le sens que voici : une condition décisive pour que la société se prenne efficacement en main est la menace crédible d'une intervention de l'Etat dans le cas où les objectifs visés ne seraient pas atteints.  
Rat der Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Bundestagsdrucksache 15/3600. p. 70, paragraphe 155. ( <http://www.umweltrat.de/frame02.htm> )
- <sup>12</sup> Commission de la concurrence: Expertise de la Commission de la concurrence du 20 décembre 2004, 531-0006: Klimarappen, betreffend wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit des Klimarappens (Art. 5 KG).  
( <http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/buwalcontent/folder/04-12-23weko/1.pdf> )
- <sup>13</sup> M. R. Allen and R. Lord: The blame game. Who will pay for the damaging consequences of climate change? Nature, Vol. 432, 551-552, 2004.
- <sup>14</sup> P. A. Stott, D. A. Stone, and M. R. Allen: Human contribution to the European heatwave 2003. Nature, Vol. 432, 610-613, 2004.
- <sup>15</sup> G. Müller-Fürstenberg und D. Hässig: Faktenblatt zum CO<sub>2</sub>-Emissionshandel. OcCC, 2004.  
( [http://www.occc.ch/factsheets/\\*\\*\\*\\*](http://www.occc.ch/factsheets/****) )
- <sup>16</sup> European Union: Windows on Climate Policy. 10 years combating Climate Change. Factsheet Emissions Trading. 2004. ( <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm> )
- <sup>17</sup> ProClim- und OcCC: Soziale Auswirkungen von CO<sub>2</sub>-Abgabe und Klimarappen (Faktenblatt). 2004.  
( [http://www.occc.ch/factsheets\\_d.html](http://www.occc.ch/factsheets_d.html) )