

Prise de position de l'OcCC sur le centime climatique

L'Organe consultatif sur les changements climatiques (OcCC) du DFI et du DETEC a examiné le centime climatique comme mesure librement consentie visant à satisfaire à la loi sur le CO₂ pour les carburants et l'a comparé à la taxe sur le CO₂, instrument prévu par la loi sur le CO₂. Après avoir pesé le pour et le contre, l'OcCC parvient à la conclusion que la taxe sur le CO₂ comporte plus d'avantages que le centime climatique :

- **La taxe sur le CO₂ a un effet incitatif beaucoup plus grand sur les émissions de CO₂ en Suisse que le centime climatique.**
- **La taxe sur le CO₂ est partie intégrante de la loi sur le CO₂. Contrairement au centime climatique, elle incite à prendre des mesures de réduction des émissions.**
- **La taxe sur le CO₂ entraîne des mesures de réduction en Suisse, qui génèrent des bénéfices secondaires (qualité de l'air, santé, avantages économiques).**
- **La taxe sur le CO₂ est, contrairement au centime climatique, un instrument axé sur le long terme et peut être adaptée aux circonstances changeantes.**

Le centime climatique a l'avantage d'éviter un manque à gagner au niveau de l'impôt sur les huiles minérales, manque à gagner découlant d'une réduction de la consommation d'essence en raison de la taxe sur le CO₂. Mais il implique en même temps de renoncer aux bénéfices secondaires des mesures de réduction de CO₂ en Suisse.

L'OcCC est convaincu qu'à long terme, la protection du climat ne se résume pas à atteindre les objectifs relatifs aux carburants. Le prélèvement d'un centime climatique ne paraît pas un moyen adéquat et sérieux pour faire face au grave défi des changements climatiques globaux. C'est pourquoi l'OcCC recommande de prélever une taxe sur le CO₂ aussi bien pour les carburants que pour les combustibles et de la calculer de manière à atteindre les objectifs.

L'argumentaire^a suivant compare les avantages et les inconvénients du centime climatique et de la taxe sur le CO₂.

^a Les spécialistes suivants ont participé à l'élaboration de cet argumentaire : Andrea Baranzini (Haute Ecole de Gestion, Genève), Philippe Thalmann (EPF Lausanne), Gebhard Kirchgässner (Université de Saint-Gall), Christoph Ritz (ProClim-), Roland Hohmann (OcCC).

Argumentaire

Situation de départ

La Suisse a ratifié le protocole de Kyoto pendant l'été 2003. Elle s'y engage à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8%. Pour que le protocole entre en vigueur, il faut qu'il soit encore ratifié par la Russie ou par les USA.

L'élément essentiel de la politique climatique suisse est la loi sur le CO₂. Elle vise à abaisser d'ici 2010 les émissions de CO₂ des énergies fossiles de 10% au-dessous du niveau de 1990 (combustibles -15%, carburants -8%). Au cas où les objectifs de réduction de la loi sur le CO₂ ne sont pas atteints par des mesures librement consenties, le Conseil fédéral prélève une taxe sur le CO₂. Des entreprises et groupes d'utilisateurs qui s'engagent à l'égard de la Confédération à limiter leurs émissions de CO₂ et remplissent cette obligation sont exemptés de cette taxe. Enfin, des prestations de réduction réalisées à l'étranger peuvent être prises en compte de manière appropriée en complément des mesures de réduction en Suisse.

En 2002, les émissions déterminantes selon la loi sur le CO₂ furent de 24.3 Mt (millions de tonnes) pour les combustibles et de 16.5 Mt pour les carburants. Il reste donc beaucoup à faire pour atteindre les objectifs de réduction [1]. Les émissions relatives aux combustibles sont certes aujourd'hui inférieures à celles de 1990, mais l'objectif visé sera de toute évidence manqué de 0.9 Mt CO₂/an. Dans le cas des carburants, les émissions actuelles sont nettement supérieures à celles de 1990 et de 2.4 Mt CO₂/an trop élevées par rapport à l'objectif. Dans les deux cas, une taxe sur le CO₂ devrait être introduite conformément à l'art. 6 de la loi sur le CO₂.

Comme alternative à la taxe sur le CO₂, l'Union pétrolière a proposé de prélever 1 à 2 centimes^b par litre d'essence ou de carburant diesel (centime climatique [2]). Les recettes annuelles estimées, de 70 à 140 millions de CHF, seraient utilisées pour acheter des certificats d'émission de CO₂ à l'étranger dans le cadre des mécanismes flexibles du protocole de Kyoto (80% de l'écart à combler par rapport à l'objectif dans le secteur des carburants) et pour promouvoir des mesures en Suisse, telles qu'Eco-Drive, le car-sharing et les carburants alternatifs (20% de l'écart à combler par rapport à l'objectif dans le secteur des carburants).

Dans la suite, les avantages et inconvénients du centime climatique et de la taxe sur le CO₂ sont discutés et comparés.

Avantages et inconvénients du centime climatique et d'une taxe sur le CO₂

Réduction des émissions globales de CO₂

Pour stabiliser à long terme les concentrations de CO₂ atmosphérique à un niveau inférieur à 1000 ppm et limiter ainsi les changements climatiques, il faut abaisser les émissions globales de gaz à effet de serre bien au-dessous de leur niveau de 1990 [3].

Aujourd'hui, les émissions annuelles globales de CO₂ s'élèvent en moyenne à env. 4 tonnes par personne. En Suisse, les émissions par habitant sont d'env. 6 t CO₂/an. S'il s'agit d'abaisser à long terme les émissions globales, la Suisse, de même que les autres pays industrialisés, devront réduire substantiellement leurs émissions de CO₂, qui se situent au-dessus de la moyenne globale.

- ▶ *En phase de départ, le centime climatique peut fournir une contribution à la réduction des émissions globales de CO₂ aussi grande qu'une taxe sur le CO₂ limitée aux carburants. Mais à moyen terme, il n'est pas sûr qu'un centime climatique exerce des effets comparables.*
- ▶ *La taxe sur le CO₂ est une taxe d'incitation et produit une réduction durable des émissions en Suisse. Elle répond ainsi à l'objectif de la loi sur le CO₂ tel que défini à l'article 1 de cette loi. Dans le cas du centime climatique, les mesures de réduction en Suisse sont remplacées en grande partie par l'acquisition de certificats d'émission à l'étranger. Les effets bénéfiques pour l'environnement en Suisse tombent.*

^b On parle entre-temps d'une redevance d'environ 1.5 ct./l de carburant.

Effet incitatif

Selon une étude réalisée sous mandat de l'OFEFP [4], l'effet incitatif d'une taxe sur le CO₂ de 30 ct./l d'essence et de diesel serait d'environ 2.2 Mt CO₂/an, dont 1.4 Mt CO₂/an dus au recul du tourisme à la colonne et 0.8 Mt CO₂/an provenant d'une moindre consommation de carburant en Suisse.^c En incluant la promotion des carburants alternatifs (0.4 Mt CO₂/an), l'objectif en matière de carburants peut être atteint. Les économies sur le compte du tourisme à la colonne alourdissent le bilan de CO₂ au-delà de nos frontières et doivent être compensées dans les pays limitrophes qui ont pris des engagements de réduction comparables. Pour atteindre les objectifs de réduction de CO₂ indépendamment du tourisme à la colonne, il faudrait une taxe d'incitation plus élevée que 30 ct./l d'essence et de diesel.

Le centime climatique prévoit d'acheter à l'étranger des certificats d'émission pour 2 Mt CO₂/an. L'effet incitatif en Suisse serait négligeable. La contribution d'Eco-Drive, du car-sharing et des carburants alternatifs serait de 0.5 Mt CO₂/an.

- ▶ *Le centime climatique n'a pratiquement aucun effet incitatif sur la consommation de carburants en Suisse.*
- ▶ *Une taxe sur le CO₂ a pour effet d'abaisser la consommation de carburants en Suisse et de restreindre le tourisme à la colonne.*

Coûts et bénéfices

La taxe sur le CO₂ a été conçue de manière à ne pas alourdir la charge fiscale, ceci étant une exigence majeure de l'économie pour soutenir la loi sur le CO₂. Les recettes provenant de cette taxe sont redistribuées aux personnes privées par le biais des primes d'assurance maladie et à l'économie par le biais des contributions à l'AVS. La taxe n'entraîne donc aucun coût pour l'ensemble des consommateurs. Les coûts pour l'économie publique suisse se montent à quelque 550 millions CHF pour une taxe de 30 ct./l de carburant [4]. Ils proviennent principalement de la diminution des recettes de l'impôt sur les huiles minérales^d, consécutive au recul du tourisme à la colonne.

Le centime climatique occasionne aux consommateurs des coûts de 70 à 140 millions de francs par année. Les recettes sont versées à une fondation dont la tâche est d'acheter des certificats d'émission et de financer des mesures en Suisse. Quelque 20 millions de CHF vont à l'étranger. Les finances publiques sont peu affectées par le centime climatique.

Les mesures de réduction du CO₂ produisent des bénéfices secondaires à l'endroit où elles sont prises. Les bénéfices secondaires les plus importants des mesures de réduction relatives aux carburants sont l'augmentation de l'efficacité énergétique et la réduction des coûts énergétiques, la réduction des nuisances environnementales et la diminution des atteintes à la santé. La réduction des émissions de CO₂ des combustibles et carburants de 10% par rapport à 1990 permettrait d'éviter des atteintes à la santé pour un montant d'environ 200 millions de CHF par an [5]. Si l'on procède à l'internalisation de tous les coûts externes causés par les agents énergétiques fossiles, il s'en suit un gain de prospérité d'au moins 800 millions de CHF [6].

- ▶ *Le centime climatique n'a qu'un impact minime sur les finances de l'Etat. Pour les consommateurs, il induit des coûts de 70 – 140 millions de CHF par an.*
- ▶ *Le coût de la taxe sur le CO₂, consécutif à de moindres recettes de l'impôt sur les huiles minérales, se monte à env. 550 millions de CHF.*
- ▶ *Des mesures de réduction en Suisse procurent à ce pays des bénéfices secondaires. L'avantage financier de la taxe sur le CO₂ en matière de coûts de la santé est estimé à 200 millions de CHF.*

^c L'effet incitatif de la taxe sur le CO₂ s'étend aussi aux touristes à la colonne, qui ne peuvent plus profiter des bas prix du carburant en Suisse.

^d La moitié des recettes nettes de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité des recettes nettes de la surtaxe sur les huiles minérales sont obligatoirement affectées à des tâches en relation avec le trafic routier.

Coûts marginaux de la réduction

Le centime climatique exploite le gradient des coûts des mesures de réduction entre les pays industrialisés et les pays en développement. Il table sur un prix moyen des certificats de 10 CHF/t CO₂.^e Il est question d'acheter à l'étranger pour 20 millions de CHF des certificats d'émission pour 2 Mt CO₂/an. De grandes incertitudes subsistent cependant quant au prix des certificats et à son évolution. Aujourd'hui déjà, il pourrait être plus élevé lorsqu'il s'agit de certificats provenant de projets conformes à Kyoto et réalisant un standard écologique élevé (coûts de transaction et de monitoring élevés). Après l'introduction du commerce des certificats dans l'espace européen, leur prix pourrait augmenter en raison d'une demande accrue. Une étude comparative portant sur les modélisations du futur marché international des certificats d'émission dans le contexte du protocole de Kyoto aboutit à un prix des certificats entre 1 et 95 CHF/tCO₂ [7].

Les mesures de réduction en Suisse sont en partie rentables, mais en partie aussi plus chères que des réductions à l'étranger. Le rapport coûts/utilité moyen de l'effet incitatif de la taxe sur le CO₂ est estimé à quelque 70 CHF/tCO₂ [4]. Si l'on inclut le manque à gagner au niveau de l'impôt sur les huiles minérales consécutif au recul du tourisme à la colonne, le rapport coûts/utilité est d'env. 250 CHF/tCO₂. Ce montant est moins élevé si l'on prend en compte les bénéfices secondaires. L'avantage financier découlant de coûts réduits en matière de santé se monte à environ 50 CHF/tCO₂ (économies d'environ 200 millions CHF en cas de réduction des émissions totales de CO₂ de 10% par rapport à 1990).

- ▶ *Le centime climatique exploite le gradient des coûts des mesures de réduction entre les pays industrialisés et les pays en développement.*
- ▶ *De grandes incertitudes subsistent quant à l'évolution future des prix des certificats d'émissions. Après l'introduction du commerce de ces certificats dans l'espace européen, il faut s'attendre à ce que le prix de la réduction d'une tonne de CO₂ augmente d'une part en raison de la demande accrue, d'autre part en raison des efforts croissants consentis pour améliorer l'efficacité écologique.*

Longue échéance et flexibilité

La hauteur de la taxe sur le CO₂ est fixée en fonction de l'écart à combler pour atteindre l'objectif. Cet instrument se distingue par le fait qu'il est axé sur le long terme. Il peut être adapté pour une deuxième période d'engagement visant des objectifs de réduction plus ambitieux.

Le centime climatique n'a pas de perspective à long terme. 20 millions de CHF seront consacrés à l'achat de certificats d'émission pour 2 millions de tonnes de CO₂ par an. Si le prix de ces certificats venait à augmenter, par exemple à cause d'une demande accrue ou d'un traitement administratif plus lourd, ce montant ne permettrait plus d'atteindre l'objectif. L'achat de certificats devrait être assuré aussi après 2012, afin de couvrir les excédents d'émission d'une éventuelle deuxième période d'engagement. Sans quoi il faudrait prendre de véritables mesures qui ne seraient alors pas moins chères.

- ▶ *La taxe sur le CO₂ est un instrument qui s'inscrit dans une perspective à long terme. Il peut s'adapter aux conditions cadres changeantes.*
- ▶ *Le centime climatique n'a pas de perspective à long terme. Il n'est pas évident qu'il puisse être adapté à des conditions cadres changeantes. De plus, on ne voit pas bien comment les réductions achetées sous la forme de certificats pourront être assurées aussi après 2012.*

^e La nouvelle brochure sur le centime climatique se base sur 18 CHF/t CO₂.

Effet de signal

La loi sur le CO₂ table en premier lieu sur des mesures librement consenties. Elle prévoit une taxe sur le CO₂ au cas où les objectifs de réduction ne sont pas atteints. Si cette taxe incitative devait être éludée au profit du centime climatique introduit comme mesure volontaire, l'incitation à investir pour réduire les émissions disparaîtrait. Cela pourrait avoir aussi un effet de signal sur les combustibles, pour lesquels la nécessité d'une taxe incitative est également démontrée. Les entreprises et groupes d'utilisateurs qui se sont engagés à l'égard de la Confédération à limiter leurs émissions de CO₂ et qui rempliront cet engagement grâce aux investissements réalisés ne bénéficieraient pas d'un avantage de concurrence si la taxe incitative n'était pas appliquée [8].

- ▶ *Le centime climatique a un effet de signal négatif sur les efforts de réduction dans d'autres secteurs.*
- ▶ *La taxe sur le CO₂ est partie intégrante de la loi sur le CO₂ et incite à prendre des mesures de réduction des émissions.*

Supplémentarité des mécanismes flexibles

Le recours aux mécanismes flexibles (application conjointe, mécanismes de développement propre, marché international de certificats d'émission) peut conduire à un réajustement global des coûts marginaux de la réduction des gaz à effet de serre et abaisser ainsi substantiellement les coûts mondiaux des mesures de réduction [9]. Le protocole de Kyoto autorise l'application des mécanismes flexibles en complément des mesures de réduction prises par un pays sur son propre territoire. La loi sur le CO₂ inclut aussi la possibilité d'appliquer les mécanismes flexibles. Au sujet des réductions des émissions, la Suisse a souligné maintes fois que les engagements découlant du protocole de Kyoto devaient être remplis principalement par des mesures dans le pays [10].

- ▶ *En suivant la logique du centime climatique, la Suisse, qui émet 3.4 Mt CO₂/an de trop, pourrait atteindre ses objectifs de réduction en matière de combustibles et carburants en achetant pour environ 35 millions CHF de certificats d'émission. Il n'y aurait plus d'incitations à améliorer l'efficacité énergétique et l'écart à combler pour atteindre les objectifs s'élargirait, vu que les mesures librement consenties de l'Agence de l'énergie pour l'économie ou d'auto-suisse sont déjà prises en compte dans l'estimation de cet écart.*
- ▶ *La taxe sur le CO₂ vise à réduire les émissions par des mesures prises en Suisse. Le centime climatique entend réaliser à l'étranger 80% de l'objectif de réduction en matière de carburants et est en contradiction avec le principe de la suppléantarité.*

Collaboration avec les pays en développement

Le principe de la responsabilité commune, mais diversifiée, selon la Convention sur le climat, attribue aux pays industrialisés le rôle directeur dans la lutte contre les changements climatiques. Les émissions de CO₂ des pays en développement à haut niveau de population atteindront dans quelques décennies l'ampleur de celles des pays industrialisés. Les pays en développement feront dépendre leurs efforts de réduction des progrès accomplis par les pays industrialisés dans la réalisation de leurs engagements de réduction et du transfert de technologies respectueuses de l'environnement [9].

- ▶ *Les pays en développement ne prendront à l'avenir des engagements en vue de réduire leurs émissions que si les pays industrialisés réduisent leurs émissions principalement sur leur territoire.*
- ▶ *La Suisse consacre chaque année plus d'un milliard de CHF à la coopération au développement. Ces fonds permettent de promouvoir de façon efficace le transfert de savoir et de technologie et l'encouragement du développement durable.*

- [1] Prognos: Standortbestimmung CO₂-Gesetz. CO₂-Perspektiven und Sensitivitäten, Stand: Oktober 2002. Bern, 2002.
- [2] Factor Consulting + Management AG: Klimarappen. Freiwillige Treibstoffabgabe zur Finanzierung von Treibhausgasreduktionen. Zürich, 2002.
- [3] 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.
- [4] INFRAS: CO₂-Abgabe/Klimarappen bei Treibstoffen. Zürich, 2003.
- [5] PSI: CO₂-Reduktion in der Schweiz: Jetzt konsequent handeln! Energie-Spiegel, Facts für die Energiepolitik von morgen, Nr. 10, 2003.
- [6] S. Felder and R. Schleiniger: National CO₂ Policy and Local Externalities: Some General Equilibrium Results for Switzerland. *Energy Economics*, 24, 509-522, 2002.
- [7] U. Springer: The Market for tradable GHG permits under the Kyoto Protocol: A survey of model studies. *Energy Economics*, 25, 527-551, 2003.
- [8] A. Baranzini, P. Thalmann and C. Gonseth: Swiss Climate Policy: Combining VAs with other Instruments under the Menace of a Tax. Chapter 14 in: A. Baranzini and P. Thalmann [eds]: *Voluntary Approaches in Climate Policy*. Cheltenham, U.K., 2004, 249-276.
- [9] IPCC: Climate Change 2001: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, U.K., 2001.
- [10] BUWAL, BFE, DEZA, seco: *Regelung und institutioneller Rahmen für die Umsetzung der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls in der Schweiz*. Bern, 2001.

Membres de l'OcCC

Membres

Dr Kathy Riklin (Présidente)

Conseillère nationale
8001 Zurich

PD Dr med. Charlotte Braun-Fahrländer

Institut für Sozial- und Präventivmedizin
Universität Basel
Dr Thomas Bürki

Dr Thomas Bürki GmbH

8121 Benglen

Dr Andreas Fischlin

Institut für Terrestrische Ökologie
EPF Zurich

Dr Pamela Heck

Umweltgefahren, Swiss Re
8022 Zurich

Gabi Hildesheimer

Directrice, Ökologisch bewusste Unternehmen
8035 Zurich

Prof. Ruth Kaufmann-Hayoz

Interfakultäre Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie
Universität Bern

Prof. Christian Körner

Botanisches Institut – Pflanzenökologie
Universität Basel

Prof. Urs Luterbacher

Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales
Université de Genève

Prof. Hansruedi Müller

Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus
Universität Bern

Dr Ulrich Niederer

UBS Global Asset Management
8098 Zurich

Prof. Christian Pfister

Historisches Institut
Universität Bern

Prof. Gian-Reto Plattner

Conseiller aux Etats
Vizekanzler Forschung, Universität Basel

Prof. Christoph Schär

Institute for Atmospheric and Climate Science
EPF Zurich

Prof. Heidi Schelbert-Syfrig

3457 Wasen

Prof. Thomas Stocker

Physikalisches Institut
Universität Bern

Prof. Hubert van den Bergh

Institut de Génie de l'Environnement
EPF Lausanne

Prof. Heinz Wanner

Directeur du PRN Climat, Geographisches Institut
3012 Berne

Prof. Alexander Wokaun

Recherche Energie non-nucléaire
PSI, 5232 Villigen

Membres avec voix consultative

Dr Roger Biedermann

Conférence des chefs des services et offices de protection
de l'environnement
8201 Schaffhouse

Claudia Guggisberg

Office fédéral du développement territorial (ARE)
3003 Berne

Dr Bernd Hägele

Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES)
3003 Berne

Heinz Hänni

Office fédéral de l'agriculture (OFAG)
3003 Berne

Daniel K. Keuerleber-Burk

Directeur de MétéoSuisse
8044 Zurich

Renato Marioni

Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)
3003 Berne

Dr José Romero

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
(OFEFP)
3003 Berne

Dr Bruno Schädler

Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG)
3003 Berne – Ittigen
Ursula Ulrich-Vögtlin
Office fédéral de la santé publique (OFSP)
3003 Berne

Ex officio

Dr Ingrid Kissling-Näf

Académie suisse des sciences naturelles (ASSN)
3011 Berne
Secrétariat exécutif

Dr Christoph Ritz

Directeur de ProClim-
3011 Berne

Dr Roland Hohmann

Secrétaire de l'OcCC
3011 Berne

