

Évaluation de l'effet incitatif du système d'échange de quotas d'émission Office fédéral de l'environnement

L'essentiel en bref

La taxe sur le CO₂ est une taxe d'incitation prélevée depuis 2008 dans le but d'encourager une utilisation parcimonieuse des combustibles fossiles. Deux tiers de ses recettes annuelles (un milliard de francs environ) sont redistribués à la population et à l'économie, tandis qu'un tiers environ alimente le Programme Bâtiments et le fonds de technologie.

Un régime dérogatoire permet aux installations de production générant beaucoup de gaz à effet de serre d'obtenir une exemption de la taxe. Cette possibilité a été introduite pour éviter que la taxe sur le CO₂ ne menace des emplois en Suisse, en particulier par une délocalisation des sites de production à l'étranger. En contrepartie, les entreprises exemptées doivent soit participer au système suisse d'échange de quotas d'émission (SEQE) soit prendre un engagement de réduction (hors SEQE) envers l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Environ 51 % des émissions provenant de combustibles sont soumis à la taxe, 33 % sont régulés dans le cadre du SEQE et 16 % proviennent d'entreprises ayant conclu une convention d'objectifs concernant leurs émissions.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a entrepris la présente évaluation pour déterminer dans quelle mesure l'exemption de la taxe dont bénéficient de gros émetteurs de CO₂ grève l'efficacité de la législation sur les combustibles. L'analyse a surtout porté sur le SEQE et l'effet incitatif qu'il exerce sur les participants quant à la réduction des émissions de CO₂.

Le système suisse d'échange de quotas d'émission n'incite guère à réduire les émissions

Le SEQE se fonde sur l'idée que les entreprises à même de réduire leurs émissions de CO₂ à peu de frais se substitueront à celles pour qui l'effort de réduction est très onéreux. Le SEQE offre par conséquent la plateforme pour échanger des droits d'émission existants dans le respect du plafond d'émission prédéfini. Le volume des échanges enregistrés dans le SEQE au cours des trois premières années de la période d'engagement 2013–2020 est cependant resté faible. En analysant son fonctionnement actuel, le CDF a découvert que la réglementation présente une série de lacunes qui remettent l'efficacité du système en question.

Le nombre élevé de droits d'émission attribués à titre gratuit et le niveau, actuellement bas, des prix de ces droits n'incitent guère les participants au SEQE à réduire leurs émissions. De plus, suite à l'arrêt inattendu de la production à la raffinerie Tamoil, le troisième plus gros émetteur de CO₂ de Suisse, les droits d'émission en circulation couvrent largement la période d'engagement en cours. Pour les participants au SEQE, il n'existe ainsi pratiquement plus aucune pression pour qu'ils réduisent leurs émissions, la situation s'aggrave de par le fait qu'ils peuvent également faire valoir des certificats d'émissions étrangers. Même s'il n'y avait plus de droits d'émission supplémentaires mis aux enchères à partir de 2017, les droits déjà attribués suffiraient à couvrir jusqu'en 2020 la demande d'émissions autorisées en deçà du plafond autorisé.

Dans leur planification, les entreprises sont par ailleurs confrontées à des incertitudes telles que les modifications du prix des émissions entraînées par un rattachement du SEQE suisse avec celui de l'UE, les questions en suspens concernant des solutions pour les cas de rigueur ou le report de droits d'émission non utilisés sur la nouvelle période d'engagement.



Le CDF recommande à l'OFEV de proposer un mécanisme de pilotage approprié au niveau de la loi qui permettrait de réagir à une offre excédentaire ou insuffisante sur le marché et de retirer du système les droits d'émission non utilisés.

Un statut de cavalier seul à repenser

Compte tenu du volume de ses échanges, le SEQE suisse est le plus petit du monde. Or l'arrêt de la production de certains gros émetteurs ou de fortes variations de production peuvent réduire sensiblement l'efficacité d'un petit système en termes de réduction des émissions. La majeure partie des entreprises participant au SEQE sont par ailleurs soumises à la concurrence internationale. Dans ces conditions, le rattachement souhaité du SEQE suisse avec le système européen apparaît intelligible et judicieux.

S'il s'avère impossible de réaliser ce rattachement en temps utile, le CDF recommande à l'OFEV de trouver d'autres solutions pour remplacer la démarche isolée du SEQE suisse.

Redistribution discutable de la taxe sur le CO₂ aux entités qui en sont exemptées

Alors qu'elles ne contribuent pas au fonds commun, les entreprises exemptées de la taxe sur le CO₂ profitent également dans la période d'engagement 2013–2020 de la redistribution des recettes en fonction de leur masse salariale. Or les montants redistribués sont parfois considérables. Dans certains cas, ils couvriront la totalité des coûts pour l'achat de droits d'émission jusqu'en 2020.

Le CDF recommande à l'OFEV de proposer une modification de la loi qui exclut à l'avenir les entreprises exemptées du cercle des bénéficiaires de sa redistribution.

La statistique de la consommation de combustibles ne permet actuellement pas d'évaluer les réductions obtenues depuis l'introduction des trois mesures: taxe sur le CO₂, participation au SEQE ou engagement de réduction (hors SEQE). De plus, l'existence de plusieurs systèmes de référence empêche d'estimer de manière transparente les prestations de réduction réelles.

Le CDF recommande à l'OFEV de distinguer plus clairement les émissions effectives de gaz à effet de serre issues de combustibles par domaine d'application de chacun des instruments de réduction et de les comparer aux objectifs.

Texte original en allemand