

Evaluation de l'exemption de la taxe CO₂ pour les entreprises s'engageant à réduire leurs émissions

Office fédéral de l'environnement et Office fédéral de l'énergie

L'essentiel en bref

En Suisse, une taxe incitative sur le CO₂ est prélevée auprès des entreprises et des ménages pour leur utilisation de combustibles à des fins énergétiques. Les entreprises de secteurs économiques intensifs en énergie peuvent s'en faire exempter si elles s'engagent en contrepartie à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. L'objectif de l'exemption est d'éviter une perte de compétitivité internationale et la disparition d'emplois en Suisse, notamment dans l'industrie. En 2022, 1233 exploitants d'installations avaient choisi cette option. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le fonctionnement et l'efficacité des engagements de réduction depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le CO₂ en 2013.

Le CDF conclut que l'engagement de réduction est un instrument important dans le dispositif de réduction des émissions de gaz à effet de serre et qu'il est bien accepté. Les entreprises l'apprécient, car il leur demande de réaliser des investissements rentables à court ou moyen terme. Ces investissements leur permettent des économies d'énergie et donc une réduction de leurs coûts. Les entreprises apprécient aussi le soutien des organes d'exécution.

L'instrument mérite toutefois d'être mieux conçu. Les exigences envers les entreprises exemptées sont peu élevées. Elles sont restées inchangées depuis 2013, alors qu'entre-temps la taxe sur le CO₂ a triplé. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) doit initier une révision de l'Ordonnance sur le CO₂ pour fixer des objectifs plus ambitieux aux entreprises.

Un impact moyen pour des coûts élevés

Les entreprises exemptées ont réduit leurs émissions de gaz à effet de serre de 19 % en moyenne entre 2013 et 2020. Cette performance correspond à celle de l'industrie dans son ensemble. Le résultat est décevant en regard du montant de l'exemption de taxe dont elles ont profité. Ce montant dépasse 900 millions de francs pour l'ensemble de la période 2013 à 2020. Les efforts des entreprises exemptées ne sont pas en cause, car elles ont dépassé leurs objectifs. Dans leur majorité, les entreprises s'emploient à respecter les exigences de la Confédération, même si les sanctions en cas de non atteinte des objectifs sont faibles. Jusqu'en 2021, lorsqu'elles dépassaient l'objectif, elles pouvaient aussi recevoir des attestations d'une valeur de 50 à 100 francs par tonne de gaz à effet de serre économisée. Entre 2013 et 2020, les entreprises ont perçu des attestations d'une valeur totale estimée à 100 millions de francs.

Des simplifications possibles dans la mise en œuvre

L'engagement pris par l'entreprise se fonde sur une analyse initiale de son potentiel d'investissement dans des mesures énergétiques. Le CDF recommande de concentrer davantage cette analyse sur les potentiels d'investissement les plus importants. Par ailleurs, durant leur engagement, les entreprises font l'objet d'un suivi par un conseiller en énergie

externe. Ce suivi leur a été imposé sur des bases peu claires. Le CDF préconise de clarifier les exigences de suivi et de tenir compte davantage des compétences disponibles dans l'entreprise pour effectuer ce suivi.

Des problèmes de gouvernance

Les engagements de réduction sont intégrés dans les conventions d'objectifs énergétiques que les entreprises peuvent conclure avec l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). La combinaison des deux instruments vise à réduire la charge administrative des entreprises. L'OFEN et l'OFEV doivent collaborer étroitement pour coordonner la mise en œuvre.

Deux organismes privés, l'Agence de l'Énergie pour l'Économie (AEnEc) et l'Agence Cleantech Suisse (act), soutiennent l'OFEV et l'OFEN dans l'exécution. Les agences sont chargées d'accompagner les entreprises et de créer un réseau de conseillers en énergie. Les agences sous-traitent l'essentiel de l'activité de conseil en énergie à des entreprises tierces.

L'organisation de l'exécution n'est pas transparente et entraîne des problèmes de gouvernance, notamment en ce qui concerne l'attribution des mandats de conseil en énergie. Certains employés des agences sont en même temps employés par les entreprises sous-traitantes. La surveillance par l'OFEV et l'OFEN est aussi lacunaire. Ainsi, il ne leur est par exemple pas possible de déterminer si les émoluments facturés aux entreprises reflètent les coûts effectifs. Ils n'ont pas non plus accès à l'ensemble des informations nécessaires pour vérifier que l'AEnEc ne constitue pas des réserves trop importantes. L'AEnEc prévoit des émoluments plus bas pour les entreprises membres de leurs associations fondatrices, ce qui est contraire au principe d'égalité de traitement prévu par la convention de prestations avec la Confédération.

Le CDF recommande d'examiner une organisation alternative de l'exécution qui règle le problème de sous-traitance et de renforcer la surveillance.

Les engagements de réduction ont leurs limites en vue du zéro net

Le message du Conseil fédéral sur la révision de la Loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024 prévoit de prolonger les engagements de réduction jusqu'en 2040. La possibilité de participer aux engagements de réduction sera étendue à toutes les entreprises. Le dispositif actuel sera complété d'une obligation pour l'entreprise de soumettre tous les trois ans un plan de décarbonation plausible. À partir de 2040, les engagements de réduction n'auront plus cours et la taxe sur le CO₂ sera due. L'idée est d'inciter les entreprises à prendre des mesures de décarbonation pour éviter de s'acquitter de la taxe après 2040.

Les exigences des engagements de réduction en vigueur au moment de l'évaluation sont insuffisantes pour atteindre l'objectif zéro net. Les engagements de réduction obligent les entreprises à des investissements rentables dans des délais relativement courts. La décarbonation demande au contraire des investissements de grande ampleur avec une longue durée d'amortissement. Un sondage du CDF auprès des entreprises montre qu'elles s'attendent presque toutes à des difficultés pour atteindre le zéro net.

La révision de la Loi sur le CO₂ est en cours au Parlement au moment de la rédaction du présent rapport. L'effet des mesures envisagées ne peut être estimé ex ante. Il est nécessaire de suivre de près l'effet des engagements de réduction révisés sur les émissions de gaz à effet de serre et leur contribution à la décarbonation. Le CDF est d'avis qu'il faudra évaluer l'impact de l'instrument régulièrement, au maximum tous les cinq ans.