

07.3004

**Révision partielle de la loi sur le CO₂
Emissions des nouvelles voitures immatriculées
en Suisse (Réalisation de la motion 07.3004)**

**Avant-projet et rapport explicatif du Département de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication**

du 25 mai 2009

Aperçu

Pour soutenir la politique énergétique, climatique et environnementale de la Confédération, les émissions de CO₂ des nouveaux véhicules immatriculés en Suisse doivent diminuer plus fortement que ne le font actuellement les progrès technologiques et se conformer aux objectifs de l'UE. Le but de l'UE est d'abaisser à 130 g/km les émissions de CO₂ des nouveaux véhicules immatriculés d'ici à 2015. Avec un modèle d'exécution comparable, la Suisse doit atteindre le même but.

Le 12 février 2007, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a déposé une motion (07.3004). Elle demande au Conseil fédéral de proposer les bases légales d'un dispositif qui garantisse que les émissions moyennes des nouvelles voitures immatriculées en Suisse soient conformes au dispositif de la C.E. dès le 1.1.2012. La motion a été adoptée le 21 mars 2007 par le Conseil national, puis le 4 octobre 2007 par le Conseil des Etats. Le 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a décidé que la présente modification de la loi servirait de contre-projet indirect à l'initiative populaire «pour des véhicules plus respectueux des personnes».

Le 17 décembre 2008, le Parlement européen a décidé d'abaisser à 130 g/km les émissions moyennes de CO₂ des voitures immatriculées dans l'UE d'ici à 2015. Cet objectif doit être atteint grâce à des valeurs cibles et à des taxes exigibles lors du dépassement des valeurs fixées. Par ailleurs, un potentiel de réduction de 10 g/km fortement dépendant du comportement de l'utilisateur doit être réalisé.

Au niveau législatif, la motion de la CEATE-CN est réalisée dans la loi sur le CO₂. Comme la Suisse est censée s'aligner sur le dispositif de la C.E., elle tend vers la même valeur cible que dans l'UE. Cette valeur cible doit être atteinte grâce à un système qui oblige les importateurs de véhicules à payer un certain montant, lorsque les émissions moyennes de CO₂ des nouveaux véhicules immatriculés excèdent la valeur cible. Le fait que la valeur de départ est plus élevée en Suisse que dans l'UE nécessite aussi des taux plus élevés pour calculer la sanction. La part du parc de véhicules pris en considération et la hauteur de la sanction augmenteront progressivement jusqu'en 2015, respectivement 2019. Les importateurs peuvent s'associer en communautés de quotas d'émissions et ainsi réaliser en commun l'objectif visé. Les importateurs qui se situent en moyenne en dessous de la valeur cible ont la possibilité, grâce au pool, de demander une indemnisation pour leurs efforts d'efficacité.

Les études menées sur l'impact d'un tel modèle montrent que les émissions de CO₂ produites par les voitures peuvent être réduites en moyenne de 1'050'000 tonnes par an sur la période 2012 - 2020. L'efficacité des mesures est de l'ordre de 2 francs par tonne de CO₂ évitée. Viennent s'ajouter à ces coûts, les économies de carburant qui se chiffrent en moyenne à 595 millions de francs par année, ce qui, pour la Confédération, entraîne toutefois des pertes sur les revenus de l'impôt sur les huiles minérales et de la taxe sur la valeur ajoutée.

Rapport

1 Rappel des faits

1.1 Motion de la CEATE-CN

Le 12 février 2007, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a déposé la motion suivante (07.3004):

Le Conseil fédéral est chargé de proposer les bases légales d'un dispositif qui garantisse que les émissions moyennes des nouvelles voitures immatriculées en Suisse se conforment dès 2012 au dispositif européen.

Le 16 mars 2007, pour raison d'ordre formel, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion, parce que le contenu du plan d'action «Efficacité énergétique» de l'Office fédéral de l'énergie était alors en cours d'élaboration. La motion a ensuite été adoptée par le Conseil national le 21 mars 2007 et par le Conseil des Etats le 4 octobre 2007. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) s'est vu confier la responsabilité de l'élaboration.

Lors de ses discussions du 19 décembre 2008 sur l'initiative populaire «pour des véhicules plus respectueux des personnes», le Conseil fédéral a décidé de présenter la réalisation de la présente motion comme un contre-projet indirect à ladite initiative. La motion sera donc intégrée au Message relatif à l'initiative populaire et soumise au Conseil fédéral début 2010.

Le 17 décembre 2008, le Parlement européen a approuvé le projet de compromis du Conseil et de la Commission relatif à la réduction des émissions de CO₂ pour les voitures de tourisme. Le 6 avril 2009, le Conseil de l'UE a approuvé ces projets¹. La nouvelle ordonnance² fixe les valeurs cibles de CO₂ pour les constructeurs/importateurs, afin de réduire à 130 g/km les émissions moyennes de CO₂ des voitures immatriculées dans l'UE d'ici à 2015, cela grâce à l'amélioration des mesures techniques pour les véhicules. D'autres mesures doivent permettre une réduction de 10 g/km. Pour l'année 2020, l'UE a fixé la valeur cible à 95 g/km. Les modalités pour atteindre cet objectif à long terme ainsi que les aspects de la mise en œuvre (par ex. taxe pour dépassement des émissions autorisées) seront fixés dans le cadre d'une évaluation d'ici au 1^{er} janvier 2013.

Conformément au texte de la motion, les valeurs cibles de l'UE et la manière dont l'UE veut atteindre ces valeurs cibles constituent la base de l'élaboration d'une solution helvétique.

¹ Actuellement, il manque seulement l'acte formel de la signature par les présidents du Conseil et du Parlement de l'UE. On s'attend donc à la publication imminente de l'ordonnance.

² ORDONNANCE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la fixation des normes d'émissions des nouvelles voitures de tourisme dans le cadre du concept global de la Communauté pour la réduction des émissions de CO₂ des voitures de tourisme et des véhicules utilitaires légers (PE-CONS 3741/08; numéro OJ encore inconnu; voir http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosID=196572).

1.2 Mandat

Selon le texte de la motion, le mandat comprend deux éléments essentiels: l'orientation vers les directives européennes sur les émissions et la date à partir de laquelle les directives seront applicables.

Aujourd'hui, l'UE dispose de prescriptions relatives à la pollution de l'air et aux émissions sonores des voitures de tourisme. Les prescriptions sur les polluants atmosphériques sont résumées dans l'Euronorm. Les valeurs limites d'émissions actuellement en vigueur sont celles d'EURO 4. L'Euronorm est aussi applicable en Suisse. Par ailleurs, l'introduction des valeurs plus sévères d'EURO 5 est imminente. S'agissant des directives relatives aux émissions sonores, la Suisse s'aligne également sur les réglementations en vigueur dans l'UE. C'est pourquoi le texte de la motion fait seulement référence aux prescriptions concernant les émissions de CO₂ pour lesquelles il n'y a pas encore d'harmonisation.

Actuellement, il n'existe pas de prescriptions sur le CO₂ dans l'UE pour les nouvelles voitures immatriculées. Mais suite à la décision du Parlement européen de décembre 2008, des valeurs cibles spécifiques pour les constructeurs ou les importateurs seront introduites graduellement jusqu'au 1^{er} janvier 2012.

La valeur cible moyenne de 130 g de CO₂/km est déterminante pour la réalisation de la motion, car l'ordonnance de la C.E. ne prévoit explicitement que des mesures pour atteindre cette valeur cible. Une réduction de 10 g de CO₂/km supplémentaires est certes mentionnée, mais n'est pas imposée au moyen de taxes.

La motion est réalisée au niveau législatif parce qu'une base correspondante fait actuellement défaut aussi bien dans la loi sur l'énergie que dans la loi sur le CO₂. La réalisation s'effectue dans la loi sur le CO₂. En décembre dernier déjà, l'UE a décidé que les valeurs cibles de CO₂ seraient mises en œuvre au 1^{er} janvier 2012 dans l'espace européen. Comme la Suisse vise les mêmes valeurs cibles et qu'en plus, elle part d'une valeur moyenne d'émissions plus élevée, il est nécessaire d'opter pour une solution au même rythme que l'UE.

1.3 Directives de l'UE sur les émissions de CO₂

L'émission moyenne des nouvelles voitures immatriculées dans l'UE doit être réduite à 130 g de CO₂/km d'ici à 2015, cela grâce aux mesures techniques pour les véhicules mis en vente. Une réduction supplémentaire de 10 g de CO₂/km doit être atteinte grâce à d'autres mesures non encore définies avec précision ainsi qu'au recours plus fréquent à des carburants biogènes. A l'horizon 2020, la valeur cible d'émissions est fixée à 95 g de CO₂/km. Les constructeurs (respectivement les importateurs de voitures) sont tenus de respecter ces valeurs cibles. Les constructeurs (ou importateurs) peuvent s'associer en communautés de quotas d'émissions (pooling). La valeur cible pour chaque constructeur (pool de constructeurs) pris isolément se calcule sur la base du poids moyen d'un parc de véhicules donné:

Valeur cible pour l'émission spécifique de CO₂ en g/km = 130 g/km + a·(M-M₀)

a: Coefficient angulaire de la droite de la valeur cible (0.0457 g/(kg km))

M: Poids moyen du parc de voitures du constructeur en kg

M₀: Poids moyen des voitures de tourisme vendues dans l'UE en kg

La formule montre que, pour les constructeurs ou importateurs de véhicules d'un poids inférieur à la moyenne, la valeur cible s'abaisse en dessous des 130 g de CO₂/km. Pour les parcs de véhicules d'un poids supérieur à la moyenne, la valeur cible s'élève en dessus des 130 g de CO₂/km. L'utilisation différenciée des divers gros véhicules est ainsi prise en compte.

La valeur cible s'applique aux pourcentages suivants des nouvelles voitures à plus faibles émissions spécifiques de CO₂ immatriculées dans l'année par chaque constructeur ou importateur:

65 pour cent en 2012;

75 pour cent en 2013;

80 pour cent en 2014;

100 pour cent dès l'année 2015.

Entre 2012 et 2018, la taxe exigible pour excès d'émissions se calcule selon un barème progressif. Les émissions moyennes de CO₂ par kilomètre des nouveaux véhicules vendus et immatriculés par un constructeur ou pool de constructeurs sont déterminantes. Le premier gramme de CO₂ excédant la valeur cible coûte 5 €, le deuxième gramme 15 €, le troisième gramme 25 € et à partir du troisième gramme en dessus de la valeur cible, chaque gramme supplémentaire vaut 95 €. La taxe par constructeur ou pool de constructeurs se calcule en multipliant ce montant déterminé selon un barème progressif par le nombre de nouveaux véhicules du constructeur ou pool de constructeurs immatriculés dans l'UE.

Dès 2019 et toutes les années suivantes, chaque gramme de CO₂ en dessus de la valeur cible coûtera 95 €. Il n'y aura donc plus d'échelonnement.

La mesure susmentionnée ne s'applique pas à un constructeur qui produit moins de 10'000 voitures de tourisme par an et qui n'est pas associé à d'autres constructeurs. Il doit toutefois s'engager à atteindre l'objectif alternatif qui est de 25 pour cent inférieur à ses émissions spécifiques moyennes de 2007. Cette dérogation concerne au maximum cinq années civiles.

A la demande d'un sous-traitant ou d'un constructeur, les économies de CO₂ réalisées en recourant à des technologies novatrices et qui ne sont pas enregistrées dans le cycle d'essai standardisé peuvent être prises en compte. La contribution globale de ces technologies peut valoir jusqu'à 7 g de CO₂/km.

L'ordonnance de la C.E. prévoit de procéder à une évaluation en 2013 afin de discuter de la suite de la procédure en vue d'atteindre l'objectif à long terme fixé en 2020.

1.4 Consultation d'experts et de milieux intéressés

1.4.1 Procédure de consultation dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂

Dans le cadre de la procédure de consultation relative à la révision de la loi sur le CO₂ lancée entre le 5 décembre 2008 et le 17 mars 2009, il était notamment possible de prendre position sur les prescriptions concernant les émissions de CO₂ des nouvelles voitures immatriculées.

La consultation relative à la révision de la loi sur le CO₂ prévoyait un article sur les mesures techniques pour les véhicules. Dans le projet soumis à la consultation, les directives européennes sur les émissions des voitures de tourisme ont été commentées. Il a également été fait allusion à la présente motion exigeant que la Suisse s'aligne sur le dispositif européen.

Comme la procédure de consultation a été ouverte encore avant la décision de l'UE du 17 décembre 2008, on a renoncé à quantifier la valeur cible dans le projet. Mais les participants à la consultation ont pu se prononcer concrètement sur le seuil fixé puisque les positions ont été prises en connaissance de la décision du Parlement européen. Ainsi, une nouvelle consultation serait superflue.

Les mesures techniques pour les véhicules ne sont guère sujettes à controverse dans les milieux consultés.

La majorité des parties sont favorables à la reprise des directives européennes. Mais les associations écologiques en particulier estiment que les objectifs concernant les émissions peuvent être réalisés plus facilement par un système économique avec des certificats d'émissions pour les voitures neuves.

1.4.2 Collaboration dans le cadre de l'examen de la motion

Un groupe de travail interdépartemental sous la responsabilité de l'OFEN a examiné différentes variantes d'exécution pour la réalisation de la motion. Par ailleurs, des entretiens d'experts bilatéraux se sont déroulés entre l'OFEN et des organisations internes ou externes à l'Administration. Une collaboration a eu lieu avec l'EPFZ pour déterminer les valeurs cibles, les trajectoires ainsi que l'impact sur la hauteur de la sanction et sur les émissions de CO₂. Le 24 février 2009, une consultation a eu lieu avec les représentants des importateurs de voitures (auto-suisse), des consommateurs et consommatrices (TCS) et de l'environnement (ATE, Greenpeace, WWF).

Sur la base des résultats de ces travaux et de ces entretiens, deux variantes d'exécution ont fait l'objet d'un examen plus détaillé: un modèle des sanctions inspiré de l'ordonnance de la C.E. et un modèle des certificats. Ce dernier a été rejeté pour diverses raisons, mais est présenté ci-après.

1.5 Examen du modèle des certificats

1.5.1 Situation initiale

Les modèles des certificats réapparaissent constamment dans les discussions politiques sur la réduction des émissions nocives pour l'environnement et le climat.

Un certificat correspond à un droit d'émission qui autorise quelqu'un à produire une certaine quantité d'un polluant ou d'un gaz à effet de serre. Ce droit a un prix et peut être négocié. L'avantage principal de tels modèles est la fixation ex-ante d'une certaine quantité d'émissions (spécifique) (par ex. grammes de CO₂ par kilomètre). Les certificats sont attribués en fonction de ladite quantité et, par définition, ces modèles atteignent donc toujours l'objectif fixé. Le 19 janvier 2009, les associations écologiques ont présenté un modèle des certificats qui prévoit des crédits d'émissions négociables pour les voitures neuves³, afin de réduire les émissions spécifiques de CO₂ des voitures.

En plus du modèle présenté dans le présent rapport, le groupe de travail s'est occupé intensément du modèle des certificats. Ci-après, vous trouverez une présentation succincte du modèle d'exécution correspondant.

1.5.2 Mise en œuvre

En principe les valeurs inférieures à la valeur cible génèrent des certificats, alors que le dépassement du seuil autorisé présuppose l'acquisition de certificats supplémentaires. Les valeurs cibles sont fixées ex-ante selon la courbe dégressive décrite au Chapitre 2.3.

La couverture des besoins différenciés des importateurs présuppose un libre commerce de certificats. Pour que le négoce de certificats soit équitable et transparent, les conditions suivantes doivent être remplies:

- Le prix marchand d'un certificat doit être connu en tout temps. Il est déterminé par l'interaction entre l'offre et la demande.
- Les offres doivent pouvoir s'échanger simultanément.
- Les ordres d'achat et de vente doivent être connus de toutes les personnes participant au commerce afin de garantir un flux équitable de l'information. Cette transparence permet de réagir immédiatement aux déséquilibres entre l'offre et la demande. Une «confrontation» automatique de l'offre et de la demande n'est pas impérative, un carnet de commandes visible suffit. Les transactions restent anonymes.
- Les personnes participant au commerce disposent d'un accès non discriminatoire et indépendant du lieu. Un système de marché et de clearing électronique est indispensable.
- Les parties contractantes ne devraient pas assumer elles-mêmes les risques de la partie adverse.
- En tout temps, le commerce doit être liquide.

Compte tenu de ces exigences, le commerce doit s'effectuer sur une plate-forme de marché centrale. La connexion à un système de marché existant est souhaitable (bourse suisse ou étrangère). Le commerce hors bourse n'est pas admis. Chaque importateur avec autorisation de négocier dispose d'un compte de certificats.

³ Greenpeace Suisse (2009): Crédits d'émissions négociables pour voitures neuves – Meilleure protection du climat grâce à un bonus/malus ciblé. Etude de metron/ecoplan, 98 pages.

Si lors de la première immatriculation, les émissions de CO₂ d'une voiture sont inférieures à la valeur cible alors en vigueur, cela génère des certificats. Chaque certificat pourrait valoir 1 g de CO₂/km. Si la valeur cible est par exemple de 130 g de CO₂/km et que les émissions effectives d'une voiture sont de 120 g, cela génère 10 certificats crédités au compte de l'importateur. Ces crédits sont négociables. Si les émissions effectives dépassent la valeur cible, une attestation doit être présentée lors de la première immatriculation prouvant que l'importateur possède les certificats supplémentaires. Lors de l'établissement de l'attestation, les certificats sur le compte de l'importateur sont annulés.

Lors de la première immatriculation, comme pour le modèle des sanctions (cf. Chapitre 2), l'importateur et la valeur spécifique de CO₂ sont enregistrés dans le Registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules (MOFIS) de l'Office fédéral des routes (OFROU). MOFIS est connecté indirectement par l'intermédiaire de la banque à la plate-forme de marché.

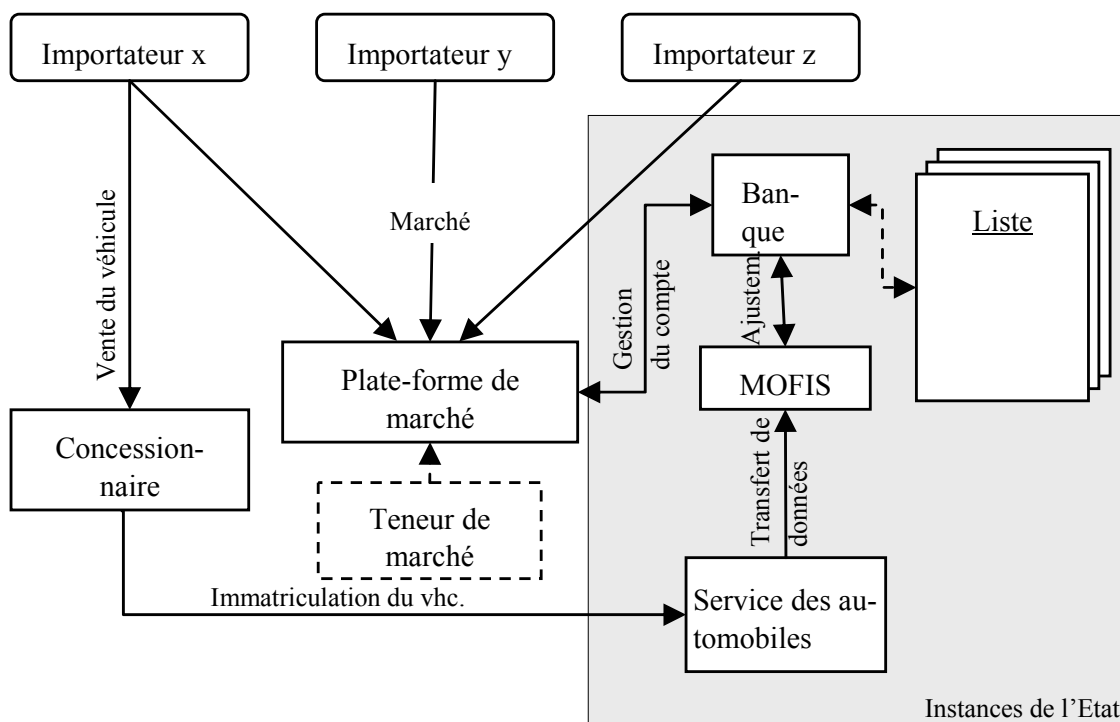
Pour les petits importateurs et les importateurs privés, il faut prévoir un régime particulier compte tenu des coûts élevés de transaction. Lors de la première immatriculation, ils paient par exemple une sanction à hauteur du prix marchand applicable si le véhicule immatriculé excède la valeur cible. Un versement en cas de valeur inférieure à la valeur cible est aussi envisageable.

Une instance indépendante, appelée communément «teneur de marché», observe le marché et introduit des certificats sur le marché selon une règle préétablie lorsque le marché menace de devenir illiquide. Une avance de certificats est notamment nécessaire au début du commerce, car les certificats ne peuvent être générés que lors de l'immatriculation, alors que les attestations doivent être établies au préalable. Pour rester sur la trajectoire, les certificats doivent être rachetés ultérieurement en quantité identique à celle des certificats introduits sur le marché.

Pour empêcher que le marché ne soit manipulé, le commerce devrait être soumis à un devoir de surveillance. Cette surveillance pourrait par exemple être exercée par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

L'illustration suivante montre graphiquement le système de certificats pour le cas où l'importateur acquiert les certificats nécessaires sur la plate-forme de marché et revend le véhicule à son concessionnaire. Ce dernier immatricule le véhicule pour le consommateur auprès du Service des automobiles.

Illustration 1: Modèle des certificats



1.5.3 Charge administrative

La mise en place d'une plate-forme de marché qui satisfait aux exigences d'un commerce équitable et transparent requiert un savoir-faire spécifique. La connexion de cette plate-forme à une bourse existante présuppose d'abord une charge initiale. Les experts tablent sur un montant important à six chiffres. Il s'agit des coûts pour la mise en place de la plate-forme, des systèmes de compensation et de règlement ainsi que de la formation des acteurs autorisés à négocier. Avec le temps, ces coûts d'investissement sont amortis grâce aux taxes de transaction. La mise en place d'une plate-forme de marché nécessite l'installation d'une interface Confédération-bourse, car l'immatriculation des véhicules génère les certificats et permet l'enregistrement des valeurs spécifiques de CO₂. Pour la Confédération, il faut prévoir des frais uniques d'adaptation de quelque 200'000 francs.

Pour pouvoir négocier, un importateur doit disposer d'un compte et d'un crédit de certificats de CO₂. Il est préférable qu'une seule banque s'occupe de la gestion des comptes. Les intervenants sur le marché, c'est-à-dire les importateurs, disposent d'un accès électronique à leur compte. Celui-ci doit répondre aux exigences actuelles d'un système e-banking. Son coût est à peu près comparable au coût de l'exploitation du Registre national des échanges de quotas d'émissions⁴.

L'Administration fédérale doit désormais assumer des devoirs de surveillance envers l'exploitante de la plate-forme de marché auxquels s'ajoutent des procédures pénales et des procédures de recours.

⁴ Dans le cadre du Protocole de Kyoto, la Suisse est contrainte de tenir ce registre. Il est aussi indispensable pour mettre en place un système national d'échanges de quotas d'émission. Ce registre est tenu et exploité par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Globalement, cela entraîne une charge supplémentaire maximale de 11 postes permanents à la Confédération, ce qui équivaut à un montant d'environ 1.5 million de francs par an. A cela s'ajoute les frais d'exploitation de la plate-forme de marché, soit encore une fois environ 1.5 million de francs par an. Le total des coûts annuels (Confédération et particuliers) s'élève ainsi à quelque trois millions de francs.

1.5.4 Evaluation du modèle des certificats

L'attrait d'un instrument économique visant à réduire les émissions de CO₂ du parc de voitures neuves, régulé en fonction des quantités et donc bien ciblé, est reconnu. Néanmoins, suite à l'analyse approfondie de l'exécution et aux entretiens avec les experts de la bourse, de la finance et de la surveillance des marchés financiers, il a été décidé de ne pas poursuivre le modèle des certificats actuellement, et cela pour les raisons suivantes:

- Le modèle des certificats s'écarte du modèle de l'UE. Bien qu'un système de certificats ait figuré à l'origine dans le projet du modèle européen, la Commission a abandonné l'idée d'un marché libre avec des certificats et a opté pour un modèle des taxes.
- Au cas où, dans le modèle des certificats, les crédits disponibles des voitures à faible taux d'émissions seraient moins nombreux que les certificats nécessaires pour la vente des voitures à fort taux d'émissions, il en résulterait de facto une limitation quantitative des voitures de tourisme due au mécanisme des prix qui, pour certaines marques, pourrait déboucher sur un arrêt total des importations. Une telle mesure est interdite par l'art. XI du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).
- Dans le modèle des certificats, les risques sont du côté de l'importateur de voitures. Le cas échéant, si le prix des certificats subit une forte hausse, certains modèles de véhicules deviendront invendables. Si l'évolution des prix du marché est très volatile, les importateurs courent de grands risques dans la planification.
- Lorsque les prix des certificats sont élevés, il peut être intéressant pour les importateurs automobiles d'offrir à très bon marché de petites voitures économes afin de générer des certificats. Il pourrait en résulter une expansion quantitative des parcs de voitures de la microclasse et de petites voitures. Une limitation quantitative des certificats pour les véhicules à très faibles émissions de CO₂ en tant que mesure corrective provoquerait une distorsion du commerce des certificats.
- Avec une centaine d'acteurs autorisés à négocier, le négoce de certificats en Suisse serait modeste. Deux acteurs couvrent à eux seuls environ 40 pour cent du marché de voitures neuves. Compte tenu de cette constellation, la future évolution du marché serait très incertaine. On ne peut pas exclure de grandes fluctuations ni une suspension fréquente des transactions. Les poids lourds des importateurs automobiles suisses pourraient être tentés de miser sur leur pouvoir de marché. C'est pourquoi le commerce devrait être soumis à une surveillance stricte.

- Pour que le marché fonctionne, il faut prévoir ce qu'on appelle un teneur de marché. Lors du premier démarrage du commerce, celui-ci doit offrir des certificats selon des règles bien définies, car il n'y a pas encore de certificats avant l'immatriculation des premiers véhicules en dessous de la valeur cible. En cas de transactions très volatiles, le teneur de marché doit aussi intervenir après le lancement du commerce. Il y a d'une part le risque que les valeurs cibles annuelles ne soient pas respectées et d'autre part que l'Etat détermine finalement le prix des certificats par le biais des interventions du teneur de marché.
- Comme les coûts de transaction sont trop élevés pour les importateurs de certains véhicules, un autre système doit être mis en place et exploité parallèlement au modèle des certificats. Cela engendre une charge administrative supplémentaire pour la Confédération et les cantons.

2 Grandes lignes de l'avant-projet

La présente motion demande que la Suisse se conforme aux prescriptions de l'UE. en matière d'émissions de CO₂. Cela signifie qu'une valeur cible doit être fixée et qu'une sanction est exigible lors du dépassement de cette valeur. Du point de vue juridique, il s'agit en l'occurrence d'une sanction administrative.

2.1 Aménagement au niveau législatif

L'avant-projet prévoit un modèle qui, pour les importateurs de voitures de tourisme et les constructeurs de voitures produites en Suisse⁵, représente une incitation financière sous forme de sanction visant à promouvoir la vente de véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions. La sanction est prononcée à la fin de l'année civile, si l'importateur/le constructeur correspondant dépasse sa valeur cible.

Le dispositif légal satisfait aux critères suivants:

- Pour l'immatriculation des véhicules, la procédure ne change pas. La charge supplémentaire pour les services cantonaux d'immatriculation se limite aux petits importateurs et aux importateurs privés.
- Le surcroît de dépenses pour la Confédération et les cantons est couvert par le prélèvement de la sanction.
- Les éventuels excédents de recettes provenant de la sanction sont redistribués à la population.
- Une exécution adéquate est garantie.

2.2 Base d'évaluation

La variante d'exécution proposée de même que le modèle de l'UE sont basés sur les émissions spécifiques de CO₂ des voitures de tourisme. Elles sont indiquées en

⁵ En 2008 par exemple, 11 véhicules construits en Suisse ont été immatriculés.

grammes par kilomètre. Les valeurs de CO₂ des différents véhicules se basent sur les indications des constructeurs qui déterminent les données d'émissions et de consommation en se référant au Nouveau cycle de conduite européen (NEFZ). Les valeurs ainsi mesurées s'écartent fréquemment des valeurs réelles parce qu'elles sont mesurées en laboratoire. Un cycle homogène est cependant nécessaire pour pouvoir comparer les véhicules entre eux. L'émission moyenne de CO₂ des voitures neuves immatriculées en 2008 était de 175 g/km en Suisse, alors que selon l'EPFZ, elle se situait entre 152 et 153 g/km dans l'UE pour la même année.

Les données relatives aux mesures effectuées sur le banc d'essai, entre autres la valeur de CO₂, sont reportées dans le certificat de conformité (généralement un COC: Certificate of Conformity) des constructeurs. Les véhicules arrivent en Suisse avec le certificat de conformité. Pour être immatriculés en Suisse, les véhicules ont besoin d'une réception par type. Les véhicules en possession d'un COC, soit 95 pour cent des véhicules faisant l'objet d'une réception par type en Suisse, bénéficient d'une réception générale, qui génère une fiche de données à l'OFROU. Les données des constructeurs sont transférées dans la banque de données relatives à la réception par type (TARGA) de l'OFROU. Le type de véhicule correspondant reçoit un numéro de la réception par type (numéro RT). Dans les autres cas, il existe une réception étrangère ou un rapport d'expertise d'un organisme étranger. Celui-ci requiert une attestation de conformité.

Les experts estiment qu'environ 10 pour cent des importations directes (500 à 1300 véhicules) ne disposent d'aucune donnée relative aux émissions. Il s'agit en l'occurrence de véhicules qui ne sont pas admis sur le marché européen. Les données relatives aux émissions doivent être déterminées sur un banc d'essai⁶.

2.3 Valeurs cibles et trajectoire

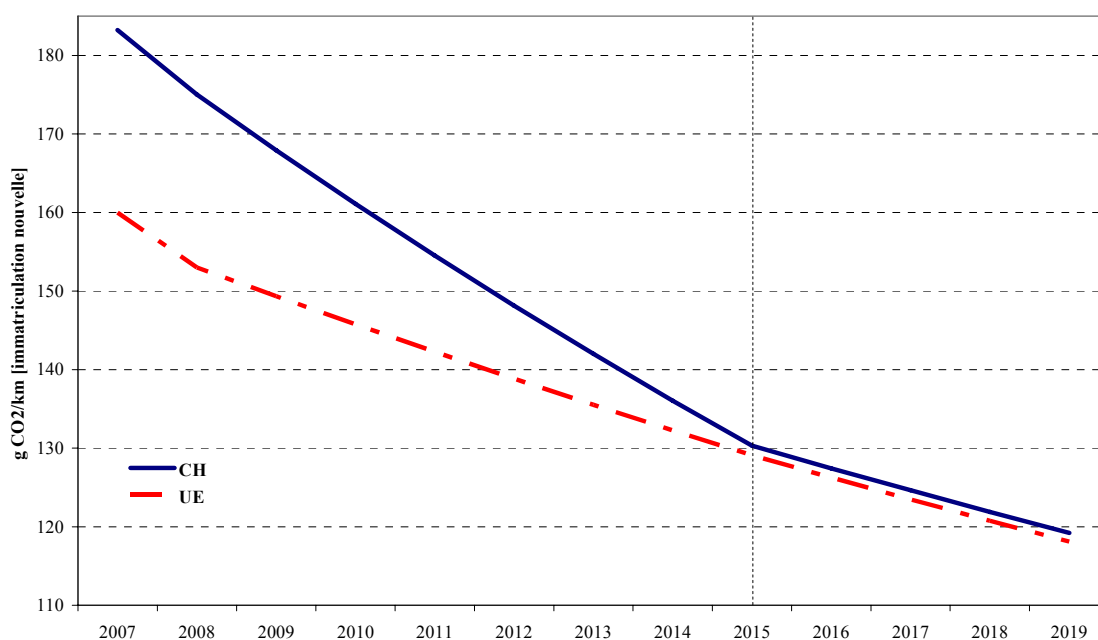
L'offre de voitures neuves en Suisse est technologiquement identique à celle de l'UE. En conséquence, les efforts de l'UE visant à réduire les émissions de CO₂ se manifesteront également dans l'offre helvétique. L'EPFZ estime que les constructeurs ne répercuteront pas simplement sur les consommateurs les sanctions prononcées en cas de non-atteinte de l'objectif parce que cela provoquerait de fortes perturbations des prix et donc de la demande. En lieu et place, les constructeurs miseront sur les technologies à plus faible taux d'émissions et adapteront leur palette d'offres de modèles de nouvelles voitures en conséquence. Concrètement, ces prochaines années, tout le potentiel d'innovation technique servira intégralement à la réduction du CO₂ à cause de l'ordonnance de la C.E. Ce potentiel est estimé annuellement à moins 2.4 pour cent (jusqu'en 2015), respectivement à moins 2.2 pour cent (jusqu'en 2020). Autrement que par le passé, le poids moyen du véhicule à vide et la puissance moyenne du moteur n'augmenteraient plus. Cette tendance est déjà manifeste sur le marché. Avec cette stratégie, les constructeurs et importateurs européens atteindront les objectifs de la C.E. à cause de la menace latente de la taxe, même si en réalité les taxes à payer seront peu nombreuses.

La première année, soit en 2008, la Suisse présente un excès de 23 g de CO₂/km par rapport à l'UE: elle doit donc fournir des efforts supplémentaires pour se rapprocher

⁶ En Suisse, ce banc d'essai est rattaché à la section Technique et informatique de la Haute école spécialisée bernoise (HESB-TI) à Nidau.

de la trajectoire de l'UE. Pour atteindre une valeur moyenne de 130 g de CO₂/km, il faut un taux de réduction annuel de 4.2 pour cent. Cela veut dire qu'en plus de la réduction de CO₂ «importée», des mesures supplémentaires concernant l'offre et la demande sont indispensables. Parmi les mesures concernant l'offre, on compte par exemple les adaptations du marketing de la part des importateurs suisses ou l'amélioration des structures incitatives de la part des concessionnaires. Quant aux mesures relatives à la demande, il s'agit de la baisse de prix des modèles à faible taux d'émissions et du renchérissement parallèle des modèles à fort taux d'émissions spécifiques de CO₂. On ne peut cependant tabler sur les mesures supplémentaires nécessaires que si la Suisse double la hauteur de la sanction par rapport aux taxes de l'UE. Selon les estimations de l'EPFZ, avec ce doublement de la sanction, les effets concernant la demande entraînent une réduction d'environ 0.8 pour cent. Les mesures relatives à l'offre devraient donc apporter une contribution supplémentaire d'un point de pourcentage. Après 2015, comme dans l'UE, on prévoit un taux de réduction de 2.2 pour cent jusqu'en 2020. De cette manière, la Suisse se rapproche rapidement de l'objectif de l'UE en convergeant légèrement vers la trajectoire de l'UE. Le graphique suivant montre les courbes dégressives résultant de ces hypothèses:

Illustration 2: courbe dégressive de l'UE et de la Suisse



Les objectifs de réduction à long terme pour les années après 2019 seront communiqués en temps utile. Il conviendra aussi de prendre en compte les autres décisions de l'UE.

2.4 Mise en œuvre

Comme dans l'UE, les constructeurs et importateurs de voitures de tourisme sont concernés. Comme le nombre d'importateurs et de constructeurs de voitures de

tourisme en Suisse est restreint, les coûts de transaction (par ex. coûts pour le calcul de la sanction) peuvent être maintenus bas⁷. Cependant, les véhicules importés ou construits en Suisse ne correspondent pas aux véhicules immatriculés en Suisse. Certaines voitures peuvent par exemple être importées en Suisse puis à nouveau exportées, alors que certains véhicules importés restent en Suisse sans être immatriculés. Comme les nouvelles prescriptions de la C.E. et la présente motion se réfèrent aux voitures immatriculées, la variante d'exécution proposée concerne l'immatriculation des voitures neuves.

Ce modèle d'exécution est axé sur le modèle de l'UE décrit au Chapitre 1.3. Comme c'est le cas pour les importateurs et les constructeurs dans l'UE, les importateurs et les constructeurs ont la possibilité de s'associer (pooling). Une valeur cible est définie pour chaque importateur ou pool d'importateurs. Elle dépend du poids moyen à vide des voitures immatriculées par cet importateur au cours de l'année écoulée. Pour calculer la valeur cible spécifique à l'importateur, on applique la même formule que dans l'UE, mais en remplaçant le poids moyen de l'UE par celui de la Suisse. Les pourcentages des véhicules immatriculés devant atteindre la valeur cible sont repris de l'UE. Ainsi, la première année, soit en 2012, 65 pour cent des véhicules devront atteindre la valeur cible; cela signifie que les 65 pour cent des meilleurs véhicules (ceux avec le plus faible taux d'émissions de CO₂) d'un importateur seront pris en compte pour évaluer l'atteinte des objectifs. Au cours des années, le pourcentage augmente, comme dans l'UE, pour atteindre 100 pour cent en 2015. En cas de non-atteinte de la valeur cible, la hauteur des sanctions est le double des taxes de l'UE (échelonnement 15 francs, 45 francs, 75 francs, 285 francs par gramme⁸). Contrairement à la pratique européenne, les éventuelles recettes supplémentaires de l'Etat provenant du prononcé des sanctions seront redistribuées. On procédera comme pour la redistribution de la taxe d'incitation sur les COV⁹. Le tableau suivant compare le modèle de l'UE au modèle des sanctions marqué de l'empreinte helvétique:

⁷ 95 à 98 pour cent des voitures sont importées en Suisse par les importateurs généraux. A quelques exceptions près, ces importateurs sont rattachés à l'Association importateurs suisses d'automobiles (auto-suisse). Chaque année, ils importent en Suisse quelque 260'000 voitures neuves. Il existe aussi une série de petits importateurs directs (importateurs parallèles ou importateurs qui importent des véhicules au nom d'un client). La plupart des importateurs directs sont regroupés dans l'«Association indépendante commerce automobile suisse» (VFAS), qui compte entre 80 et 90 membres. Globalement, 2 à 5 pour cent du parc de voitures neuves (environ 5'000 à 13'000 voitures de tourisme) sont importées directement. Environ 90 pour cent des importations directes proviennent de l'espace européen et disposent donc généralement de données relatives aux émissions. En plus des importations générales et directes, il existe une troisième catégorie d'importations, les importations pour usage personnel. Ces véhicules sont taxés pour l'importation et immatriculés par la même personne.

⁸ Taux de change utilisé 1€ = 1.50 franc.

⁹ RS 814.018 Ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV).

Tableau 1: Modèle de l'UE et modèle des sanctions de la Suisse

Année:	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valeur d'objectif:	meilleurs 65% du parc	meilleurs 75% du parc	meilleurs 80% du parc	100% du parc				
Objectif:	130 g de CO ₂ /km en 2015							
Taxe UE:	1 ^{er} gramme 5€, 2 ^e gramme 15€, 3 ^e gramme 25€, dès 4 ^e gramme 95€							dès 1 ^{er} gramme 95€
Sanction CH:	1 ^{er} gramme 15 Fr., 2 ^e gramme 45 Fr., 3 ^e gramme 75 Fr., dès 4 ^e gramme 285 Fr.							dès 1 ^{er} gramme 285 Fr.

S'agissant de l'exécution, la procédure suivante est au premier plan: pour chaque importateur ou pool d'importateurs annoncé préalablement, l'Administration fédérale tient une liste avec les indications relatives à l'importateur, à ses véhicules immatriculés dans l'année et aux différentes valeurs spécifiques de CO₂. Les données sont généralement enregistrées lors de la première immatriculation par le vendeur auprès du Service cantonal des automobiles. Les données sont ensuite transmises au MOFIS et ajustées sur les données de TARGA. L'importateur est identifié par un code de détenteur. A la fin de l'année civile, la valeur spécifique moyenne des émissions de CO₂ est calculée pour chaque liste générée à partir des données du MOFIS. Si elle se situe en dessus de la valeur cible, une sanction est prononcée. La hauteur de la sanction se calcule en multipliant le nombre de grammes de CO₂ excédant la valeur cible par le taux de la sanction (échelonné pour les trois premiers grammes dépassant la valeur cible durant la période transitoire), puis multiplié par le nombre de véhicules importés par l'importateur correspondant et immatriculés dans l'année. L'Administration fédérale facture la sanction à l'importateur.

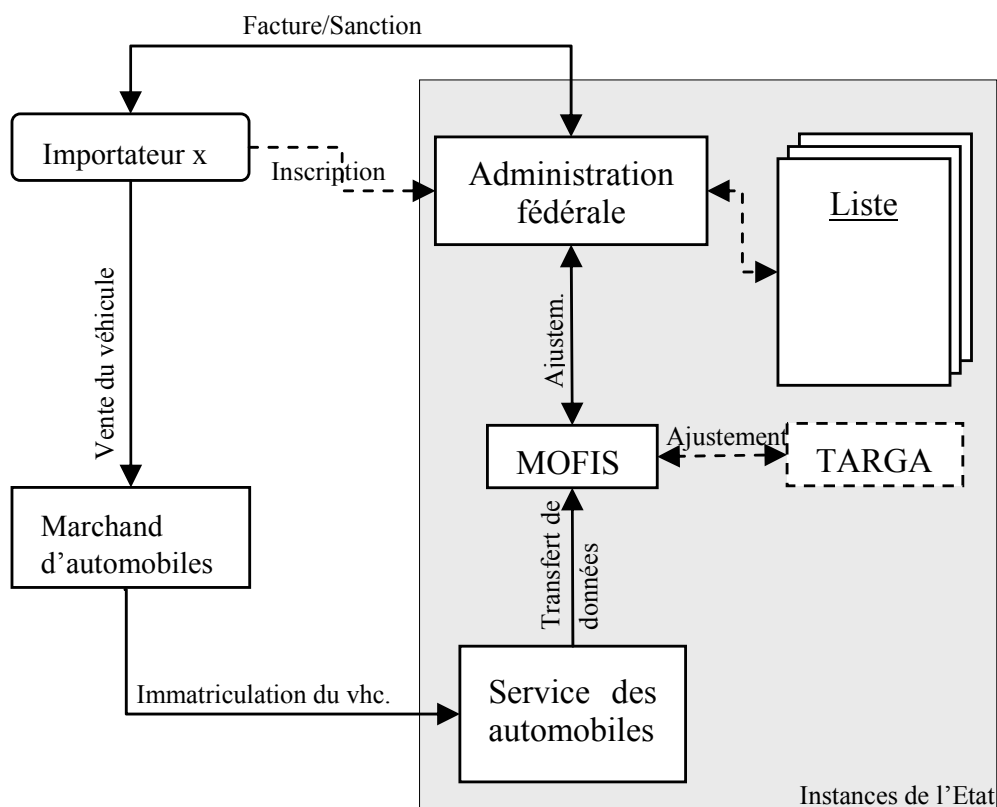
Aucun versement n'est prévu pour les véhicules qui se situent en dessous de la valeur cible. Les importateurs de véhicules à faible taux d'émissions peuvent toutefois vendre leur différence d'émissions par rapport à la valeur cible, via un pool, à leur partenaire de pool et ainsi obtenir une rétribution indirecte.

Pour les petits importateurs et les particuliers qui importent moins de 50 véhicules par année, il n'existe pas de liste individuelle. S'ils dépassent la valeur cible et ne font pas partie d'un pool, ils se voient infliger une sanction pour chaque véhicule pris isolément au moment de l'immatriculation. Si une sanction est prononcée, elle est calculée conformément à celle des importateurs avec liste individuelle. Cela signifie que pour chaque véhicule pris isolément, une valeur cible est déterminée en fonction de son poids et que la sanction est échelonnée entre 2012 et 2018, puis réduite au cours des années 2012 à 2014. Le taux de réduction applicable s'aligne sur les pourcentages des gros importateurs (65, 75 et 80 pour cent).

Si les données nécessaires ne sont pas disponibles en temps utile (six mois après l'immatriculation), le véhicule est enregistré avec une valeur de CO₂ de 300 g/km. Les données manquantes relatives aux émissions peuvent être mesurées ultérieurement et enregistrées dans les six mois suivant l'immatriculation. Les frais y relatifs incombent à l'importateur. Si les émissions sont plus faibles que 300 g/km, une partie ou la totalité de la sanction est restituée.

Le modèle des sanctions est représenté graphiquement par l'illustration suivante:

Illustration 3: Modèle des sanctions



Pour que l'acheteur et l'acheteuse d'une voiture neuve sache où se situe le véhicule de leur choix en matière de valeur cible, il faudra désormais mentionner, dans l'optique de l'obligation d'afficher les prix, quelle sanction serait prononcée pour le véhicule en question en tant que véhicule pris isolément. Si le véhicule se situe en dessous de la valeur cible, le montant sera négatif. On applique les mêmes méthodes de calcul et les mêmes montants en francs par gramme que pour les véhicules en dessus de la valeur cible.

2.5 Réduction de CO₂

L'impact sur les émissions de CO₂ a été pronostiqué avec un modèle de simulation du marché automobile élaboré par l'EPFZ qui simule un million de ventes de

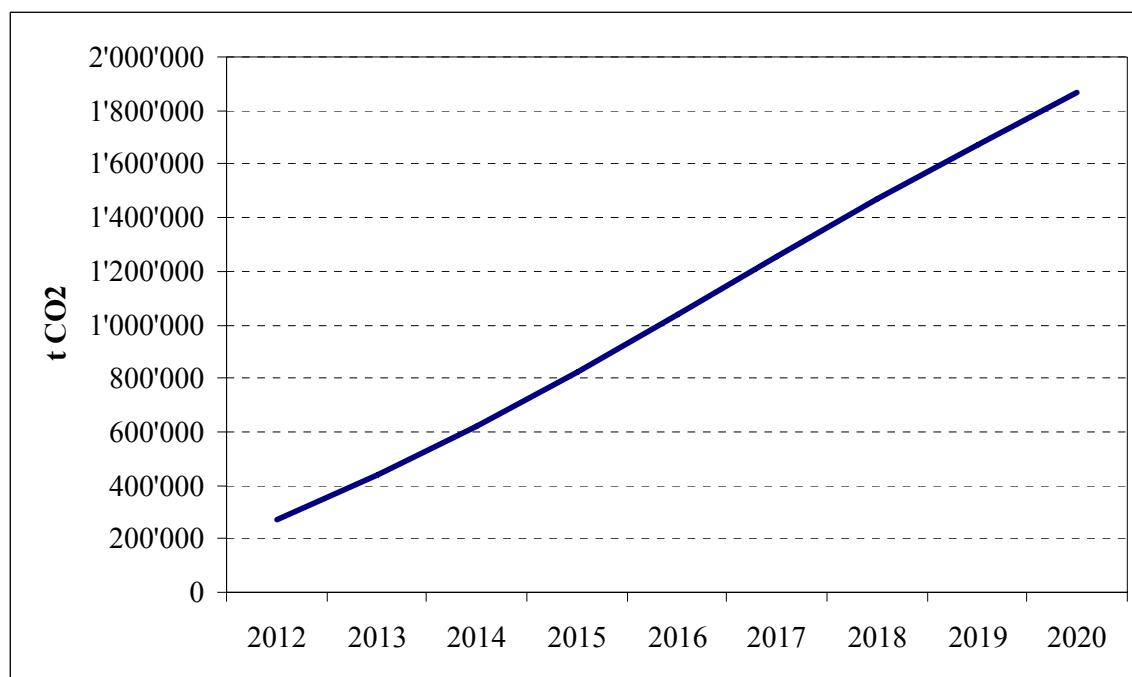
voitures à différents ménages, tout en intégrant des effets psychologiques sélectionnés. En appliquant à la Suisse le modèle d'exécution de l'UE avec des sanctions doubles (converties en francs suisses), notre pays atteindra l'objectif de 130 g de CO₂/km en 2015, comme l'UE.

Le scénario de référence utilisé est basé sur les Perspectives énergétiques de l'OFEN et part du principe que, selon les observations faites jusqu'à présent, les émissions moyennes de CO₂ des voitures neuves baisseront annuellement de 1.5 pour cent jusqu'en 2012 et encore de 0.75 pour cent par année à partir de 2012. L'introduction de prescriptions contraignantes en matière d'émissions dans l'UE n'est pas prise en compte dans ce scénario. Selon ce scénario, la réduction des émissions de CO₂ est en moyenne de l'ordre de l'050'000 tonnes par an sur la période 2012 - 2020.

On suppose que la Suisse profitera de l'ordonnance de la C.E. sans qu'elle introduise ses propres prescriptions en matière d'émissions. La réduction des émissions moyennes de CO₂ des nouvelles voitures immatriculées serait alors plus forte que dans le scénario de référence. La réduction affichée de la mesure pourrait donc s'avérer plus faible. Il convient néanmoins de souligner que cet «effet passif» serait nettement moindre que l'effet induit par l'introduction des propres directives de la Suisse. Sans ces directives, notre pays resterait attractif pour la vente de véhicules lourds et puissants. A cela s'ajoute que, dans le scénario de référence, la différence entre la consommation réelle et celle conforme aux normes tend à être sous-estimée. Sur ce point, le scénario de référence peut être considéré comme prudemment pessimiste.

Comme le parc automobile n'est renouvelé que progressivement, la réduction de l'050'000 tonnes de CO₂ ne se réalisera pas la première année déjà, ce que met en évidence l'illustration ci-après:

Illustration 4: Economies cumulées de CO₂ entre 2012 et 2020 selon le scénario de référence



Compte tenu du renouvellement progressif du parc automobile, la réduction annuelle augmente constamment, atteint la valeur moyenne entre 2016 et 2017, et ensuite continue d'augmenter.

2.6 Aménagement de l'ordonnance

Les éléments suivants doivent se régler par voie d'ordonnance:

- Mode de calcul de la valeur cible individuelle pour chaque importateur ou pool d'importateurs;
- Définition exacte de la notion «nouvelles voitures immatriculées»;
- Dispositions relatives à la réglementation des communautés de quotas d'émissions;
- Prise en compte des innovations écologiques;
- Prise en compte particulière des voitures à très faible taux d'émissions de CO₂ lors de l'évaluation de la réalisation de l'objectif;
- Attribution des compétences pour prononcer les sanctions;
- Dispositions pour prévenir les abus, contrôle des données (par ex. tests de plausibilité);
- Périodicité des analyses de données;
- Dispositions sur l'établissement et la tenue des listes pour chaque importateur/constructeur
- Type et procédure de redistribution d'éventuels revenus provenant des sanctions.

3 Commentaires sur les différentes dispositions

Art. 11a Principe

L'article stipule à quels véhicules la réduction des émissions spécifiques de CO₂ est applicable et quand l'objectif de 130 grammes par kilomètre doit être atteint. La définition des voitures de tourisme est conforme à l'article 11, alinéa 2, lettre a de l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV)¹⁰.

Art. 11b Valeur cible

Les dispositions des art. 11b ss. concernent les constructeurs et les importateurs.

Alinéa 1: Une valeur cible est définie pour chaque importateur/constructeur individuel.

¹⁰ RS 741.41

Les constructeurs et les importateurs ont la possibilité de s'associer en communautés de quotas d'émissions. Les modalités sont réglées par voie d'ordonnance. Ils doivent néanmoins pouvoir choisir avec qui ils souhaitent s'associer.

Alinéa 2: La manière dont la valeur cible est calculée pour les différents importateurs/constructeurs est réglée par voie d'ordonnance. Il est prévu de reprendre la formule de l'UE (cf. Chapitre 1.3). Le poids moyen à vide des véhicules immatriculés par un importateur/constructeur par rapport au poids moyen à vide des véhicules immatriculés en Suisse est donc un facteur important. Pour les importateurs/constructeurs qui vendent principalement des véhicules lourds, la valeur cible spécifique à ces importateurs/constructeurs se situe en dessus de la valeur cible générale de 130 g de CO₂/km. Pour ceux qui vendent plutôt des véhicules légers, la valeur cible est donc plus basse. Cela doit inciter tous les importateurs/constructeurs à importer et à vendre des véhicules moins polluants. Selon la formule de l'UE, le poids du véhicule à vide n'est pris en compte qu'à hauteur de 60 pour cent pour la correction de la valeur cible¹¹. Il vaut donc la peine pour les importateurs/constructeurs de véhicules relativement lourds d'investir également dans les mesures de réduction. Si à l'avenir, l'UE adapte sa formule, la Suisse devra également envisager une adaptation. Comme c'est le cas dans l'UE, les innovations écologiques doivent aussi être prises en compte en Suisse. Le mode et l'ampleur de cette prise en compte sont réglés par voie d'ordonnance.

Alinéa 3: Sont déterminantes, comme pour l'ordonnance de la C.E., les voitures mises en circulation pour la première fois dans l'année, donc les voitures neuves nouvellement immatriculées auprès d'un service des automobiles.

Alinéa 4: Tenir une liste individuelle pour les petits importateurs et les importateurs privés représenterait une trop grande charge. Pour ce type d'importateurs, on a donc prévu un régime de sanctions particulier pour chaque véhicule pris isolément. Mais les petits importateurs ont aussi le droit de s'associer en communautés de quotas d'émissions. S'ils importent plus de 50 véhicules par an en tant que communauté, ils auront leur propre liste. Un régime similaire s'applique aux constructeurs de petites séries de voitures.

Alinéa 5: Il incombe aux importateurs et aux constructeurs de fournir les données nécessaires pour calculer la valeur cible. Par données nécessaires, on entend le poids du véhicule à vide et les émissions spécifiques de CO₂. S'il existe une réception par type, ces données peuvent être reprises de TARGA. Pour les véhicules ne disposant pas de données relatives aux émissions en temps utile (six mois après la première immatriculation), on applique une valeur standard de 300 g de CO₂/km. S'il est prouvé, dans les six mois et de manière crédible, que la valeur effective d'émissions est inférieure, la sanction sera restituée en conséquence.

Art. 11c Sanction lors du dépassement de la valeur cible

Alinéa 1: Après le délai transitoire, une sanction est prononcée si la valeur cible spécifique à l'importateur/au constructeur est en moyenne dépassée par l'ensemble de ses véhicules immatriculés en une année.

¹¹ Pour un surpoids de 100 kilogrammes par rapport à la moyenne nationale, la valeur cible augmente de 4.57 g de CO₂/km. Une correction de cent pour cent correspondrait à une augmentation de 7.61 g de CO₂/km.

Alinéa 2: Comme dans l'UE, les importateurs/constructeurs doivent bénéficier d'une période transitoire. Ainsi en 2012 par exemple, la sanction n'est prononcée que si les meilleurs 65 pour cent des véhicules, c'est-à-dire ceux au plus faible taux d'émissions spécifiques de CO₂, dépassent la valeur cible spécifique à l'importateur/au constructeur. Ce pourcentage ne cesse d'augmenter pour atteindre 100 pour cent en 2015, c'est-à-dire que tous les véhicules nouvellement immatriculés en 2015 par un importateur/constructeur doivent atteindre en moyenne la valeur cible.

Alinéa 3: Il doit être possible de prendre spécialement en considération les voitures de tourisme à très faible taux d'émissions de CO₂ lors de l'évaluation de la réalisation de l'objectif. Par analogie à l'UE, on peut imaginer une pondération multiple de ces véhicules dans la liste. Les modalités sont réglées par voie d'ordonnance.

Alinéa 4: Une sanction peut être prononcée à l'encontre des importateurs/constructeurs. S'agissant de l'échelonnement, les montants sont conformes aux taux des taxes de l'UE. Comme la Suisse part d'une valeur moyenne plus élevée d'émissions de CO₂ par kilomètre, les taux de la sanction sont multipliés par deux pour garantir l'atteinte de l'objectif. Jusque et y compris en 2018, les taux appliqués pour calculer la sanction seront différenciés jusqu'au quatrième gramme en dessus de la valeur cible, alors qu'à partir de 2019, le taux de 285 francs sera applicable pour chaque gramme en dessus de la valeur cible.

Alinéa 5: Les mêmes taux et échelonnements s'appliquent pour les petits importateurs/petits constructeurs, mais pour chaque véhicule pris isolément. Durant la période transitoire, de 2012 jusque et y compris en 2014, le produit du taux servant au calcul de la sanction et du nombre de grammes dépassant la valeur cible est encore multiplié par l'un des pourcentages conformément à l'alinéa 2.

Art. 11d Procédure

La compétence d'exécution ainsi que les délais de paiement et les intérêts moratoires sont réglés par voie d'ordonnance.

Art. 11e Utilisation du produit de la sanction

Alinéa 1: Le bénéfice net de la taxe, c'est-à-dire intérêts inclus et tous frais administratifs déduits, est redistribué à la population, comme c'est le cas pour la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV). La disposition est conforme à l'article 35a, alinéa 9 LPE¹².

Alinéa 2: La conception de la procédure et de la redistribution est réglée par voie d'ordonnance.

Art. 13a Fausses déclarations sur les voitures de tourisme

Les dispositions pénales concernent les cas où une personne fait délibérément ou par négligence de fausses déclarations dans le cadre du calcul de la valeur cible ou du calcul de la sanction.

¹² RS 814.01

La modification de la loi fédérale sur la circulation routière garantit que l'autorité d'exécution a accès aux données nécessaires et que ces données peuvent être utilisées pour l'exécution de la mesure proposée.

4 Conséquences

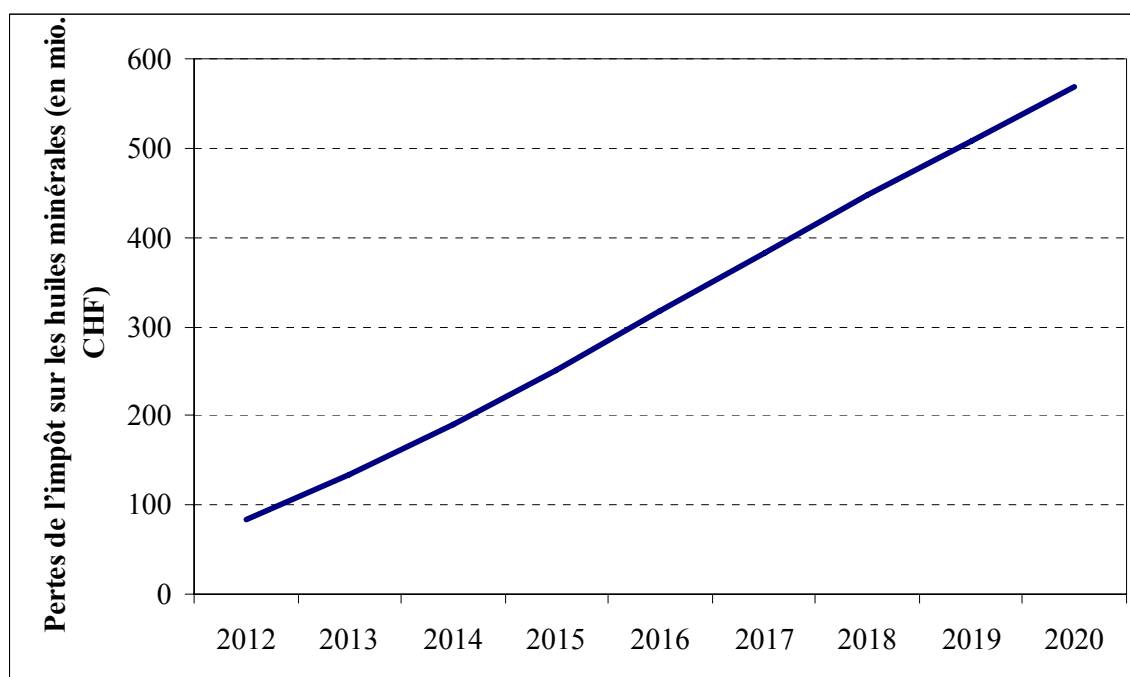
4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

La sanction infligée aux importateurs qui dépassent la valeur cible génère de nouvelles recettes. Bien que les déficits à relever par les différents importateurs soient plus ou moins grands, le pool crée une situation initiale comparable. Selon l'estimation des experts concernant les progrès technologiques des prochaines années et sur la base de l'objectif visé (130 g de CO₂/km en 2015), le produit des sanctions va diminuer. Au cas où, après déduction des frais administratifs, il résulterait un excédent de recettes générées par les sanctions, celui-ci serait redistribué à la population conformément au modèle COV. Pour éviter de verser de petits montants à la population, on peut prévoir que le versement ne s'effectue qu'à partir d'un certain montant minimal.

La réduction escomptée de la consommation de carburant entraînera une baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Le scénario de référence des perspectives énergétiques de l'OFEN prévoit, pour les années 2012 à 2020, une réduction moyenne des émissions de CO₂ de quelque 1'050'000 tonnes, ce qui correspond à une réduction de la consommation de carburant d'environ 432 millions de litres. Indépendamment du prix des carburants, cette réduction entraînera, en moyenne pour les années 2012 à 2020, une baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (y compris de la surtaxe sur les huiles minérales) de 320 millions de francs par an environ. La courbe de ces pertes est représentée dans le Tableau 5.

Tableau 5: Pertes de l'impôt sur les huiles minérales en millions de francs de 2012 à 2020



A cela s'ajoutera une baisse des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée qui sera, elle, fonction du prix des carburants. Si l'on prend le prix moyen des carburants pour le mois de mars 2009¹³, cette baisse de l'impôt sur les huiles minérales sera en moyenne de quelque 45 millions de francs par an.

A cause du frein à l'endettement, ces pertes doivent être compensées dans les recettes de la Confédération grâce à des mesures correspondantes relatives aux recettes ou aux dépenses, par ex. par une augmentation de l'impôt sur les huiles minérales.

On ne s'attend pas à une diminution des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée prélevée sur le prix d'achat des véhicules. On part du principe qu'à moyen terme, le prix réel de la voiture moyenne sera encore aussi élevé qu'aujourd'hui, car le renchérissement dû à une technologie plus performante compense le prix inférieur d'une plus petite unité de propulsion.

¹³ Pour 2015, on a supposé un mix de carburants composé de 31 pour cent de diesel (prix du litre 1.42 franc) et de 69 pour cent d'essence (prix du litre 1.34 franc), et pour 2020, 37 pour cent de diesel.

4.1.2 Conséquences pour le personnel

Deux nouvelles tâches incomberont à l'Administration fédérale avec le modèle des sanctions: d'une part, elle devra tenir une liste pour chaque importateur/constructeur ou pool d'importateurs/de constructeurs; d'autre part, en fin d'année, elle devra dresser le bilan de chaque liste et adresser une facture aux importateurs ayant dépassé la valeur cible.

Le modèle des sanctions nécessitera un besoin supplémentaire de 14 postes permanents au maximum. Le tableau suivant montre la répartition de ces postes entre les différentes tâches:

Tableau 2: Charge administrative supplémentaire pour la Confédération avec le modèle des sanctions

Charge/Tâche	Compétent	Besoins en personnel (classe de traitement)	Coûts¹⁴ en CHF
• Tenue et solde des listes de chaque importateur • Etablissement périodique d'extraits des listes à l'att. des importateurs • «Activités de relations publiques», par ex. contacts avec les autorités politiques (Confédération et cantons), les organisations de la branche et de consommateurs	DETEC	2 (24)	348'220
Vérifications et contrôles suite aux indications supplémentaires de la valeur de CO ₂ et de l'importateur	DETEC	1 (15)	129'088
• Traitement des recours • Traitement des demandes de remboursement • Contrôles ultérieurs • Procédures pénales	DETEC	5 (24)	870'550
• Facturation et encaissement en fin d'année pour les importateurs avec liste • Encaissement et établissement d'attestations de paiement pour les véhicules pris isolément des petits importateurs	Office d'encaissement de la Confédération	5 (15)	645'440
Contrôle et mise à jour des données dans le MOFIS et TARGA	DETEC	1 (23)	168'884
Total		14	2'162'182

¹⁴ Coûts y c. coûts du lieu de travail, Source: AFF/F+RW et OFPER, 2009.

Dans l'ensemble, il faut s'attendre à une charge administrative supplémentaire de 2.2 millions de francs par an pour la Confédération. La charge unique pour la procédure législative, l'élaboration des programmes informatiques et l'aménagement des interfaces nécessaires n'est pas prise en compte.

4.1.3 Autres conséquences

Le modèle des sanctions est basé sur le MOFIS existant exploité par l'OFROU. Lors de l'immatriculation du véhicule auprès du service des automobiles, les données sont transmises au MOFIS. La qualité des données est soumise à des exigences strictes. Cela vaut non seulement pour l'immatriculation des véhicules, mais également pour les indications sur la valeur d'émissions de CO₂ et sur l'importateur. Il faut donc inclure une charge supplémentaire pour le contrôle et la mise à jour des données (par ex. intégration de tests supplémentaires de plausibilité). Cette charge est comprise dans les 2.2 millions de francs (cf. Tableau 2). Ne sont pas prises en considération les dépenses uniques pour les adaptations techniques du MOFIS, soit environ 200'000 francs.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Comme l'immatriculation des véhicules s'effectue auprès des services cantonaux des automobiles, les cantons sont intégrés au modèle d'exécution. Aujourd'hui déjà, lorsqu'un véhicule est immatriculé, le canton introduit des données sur le véhicule et sur le détenteur du véhicule dans sa banque de données. Certaines données sont transmises au MOFIS. Jusqu'à fin 2009, il est prévu de transmettre aussi la valeur spécifique de CO₂ au MOFIS. Un ajustement des données sur les valeurs de TARGA est possible, car le MOFIS et TARGA sont déjà reliés l'un à l'autre. Désormais, il faut identifier l'importateur d'un nouveau véhicule immatriculé. Pour les véhicules disposant d'un numéro RT, on utilise le code de détenteur qui peut être extrait du rapport d'expertise 13.20 A. Aujourd'hui déjà, le code de détenteur est transmis au MOFIS. Pour les véhicules exemptés de la réception par type, l'importateur doit être introduit manuellement. Dans la majorité des cas, il s'agit de véhicules à usage personnel, ce qui signifie qu'on ne tient pas de liste individuelle pour ces importateurs.

Pour les petits importateurs et les importateurs privés n'ayant pas leur propre liste (2 à 5 pour cent des voitures neuves importées chaque année), la sanction est infligée directement lors de l'immatriculation du véhicule, si la valeur cible est dépassée. Dans ce cas, pour éviter de transférer la charge d'exécution aux cantons, le petit importateur ou l'importateur privé doit s'acquitter préalablement de la sanction auprès d'un organe fédéral. Après le règlement de la taxe, il reçoit une attestation de paiement qui doit être contrôlée par le service cantonal des automobiles lors de l'immatriculation du véhicule. Les services cantonaux des automobiles sont alors rétribués par la Confédération. Ces dépenses pour la Confédération ne sont pas encore comprises dans les 2.2 millions de francs.

4.3 Conséquences pour l'économie nationale

4.3.1 Conséquences générales

Les émissions des véhicules ont des répercussions négatives sur les tiers qui sont hors de cause. Les modèles décrits sont censés entraîner une baisse de ces émissions ou internaliser les coûts externes induits (pollution atmosphérique, dommages climatiques) au moyen d'une sanction. L'introduction de telles incitations mène à un résultat plus efficace sur le plan macroéconomique.

La mesure proposée contribue à la réalisation des objectifs politiques concernant le climat, l'énergie et l'hygiène de l'air. Cela permet également de réduire la dépendance aux carburants fossiles

Le modèle des sanctions est un instrument économique. Le mécanisme des prix reste efficace et on ne s'attend qu'à de faibles distorsions des prix. Comme les valeurs de référence de l'ordonnance de la C.E. visant à réduire les émissions de CO₂ sont reprises dans une très large mesure, le modèle ne représente aucun danger pour l'importation des voitures construites dans l'UE et destinées au marché européen, qui correspondent à environ deux tiers des importations suisses de voitures. Les voitures importées en Europe et destinées au marché européen ne sont pas un danger non plus. Cela vaut aussi bien pour la valeur cible et la date à laquelle elle doit être atteinte, pour la conception de l'exécution, ainsi que pour la correction de la valeur cible de chaque importateur. Comme la réduction nécessaire des émissions spécifiques moyennes de CO₂ est plus forte en Suisse, la hauteur de la sanction est plus élevée que dans l'UE.

Le risque d'une expansion quantitative des voitures de la classe micro et des petites voitures, suite à la plus grande efficacité énergétique et à la diminution des émissions (qu'on appelle effets de rebond), existe certes, mais est considéré comme faible. On part de l'idée que les importateurs baisseront légèrement le prix des voitures à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions de CO₂, augmentant ainsi le nombre de ces voitures, afin d'abaisser la valeur moyenne de CO₂ des véhicules importés. Mais les véhicules ne seront pas beaucoup meilleur marché. Les «gains des pools» serviront plutôt à atténuer les augmentations de prix des véhicules à fort taux d'émissions de CO₂.

Pour des coûts administratifs de 2.2 millions de francs, l'efficacité des mesures est de l'ordre de 2 francs par tonne de CO₂ évitée. Ne sont pas inclus dans ces coûts, les coûts de transaction supplémentaires que la mesure induit pour les importateurs. Ne sont pas non plus prises en compte, les économies de carburant d'environ 595 millions de francs en moyenne par année pour la période de 2012-2020 conformément au scénario de référence¹⁵ qui sont à disposition pour la consommation d'autres biens.

4.3.2 Conséquences à l'intérieur du marché automobile

La fixation d'une valeur cible d'émissions pour les véhicules entraîne une modification de la structure du parc automobile suisse. Grâce au système d'incitation, le nombre des véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux

¹⁵ Moyennant les prix de 1.34 et 1.42 franc le litre d'essence, respectivement de diesel.

d'émissions va augmenter, alors que celui des véhicules à mauvais rendement énergétique et à fort taux d'émissions va diminuer.

Les conséquences sur la création de valeur ajoutée sont considérées comme minimales. On part du principe que les unités de propulsion, avec l'introduction du modèle des sanctions et suite à la mise en œuvre du modèle européen, seront légèrement plus petites et donc meilleur marché, mais que les prix pour une technologie économe en énergie et à faible taux d'émissions augmenteront, si bien que l'industrie automobile dans son ensemble ne verra pas son chiffre d'affaires reculer. D'autre part, le nombre de voitures neuves vendues ne diminuera pas. Pour répercuter les coûts plus facilement, il faut s'attendre à des modifications dans la conception des véhicules. Aucun changement n'est à prévoir dans le domaine des réparations et dans l'importante industrie sous-traitante suisse, qui sont exclusivement orientés vers l'exportation.

4.3.2.1 Conséquences pour l'importateur

Pour l'importateur, la mesure proposée provoque un renchérissement des véhicules qui dépassent la valeur cible. Mais les coûts ne sont induits que si, en moyenne, les véhicules immatriculés par un importateur ou constructeur sont plus nombreux en dessus qu'en dessous de la valeur cible.

Le modèle des sanctions ne complique pas et n'empêche pas les importations directes privées ou industrielles. De légères distorsions de la concurrence au détriment des petits importateurs ne sont pas exclues lorsqu'ils importent des véhicules à fort taux d'émissions. Trois mesures sont prévues pour éviter les distorsions potentielles: premièrement, la valeur cible est corrigée en fonction du poids du véhicule. Deuxièmement, durant la phase de transition de 2012 jusque et y compris en 2014, la sanction est réduite conformément aux pourcentages du parc automobile des gros importateurs. Troisièmement, les petits importateurs peuvent s'associer de sorte que la limite pour les petits importateurs soit dépassée.

Les importateurs tenteront de répercuter les sanctions éventuelles sur le prix d'achat. Dans le cadre d'une concurrence qui fonctionne, on peut néanmoins supposer que cela ne se fera pas intégralement. En admettant que le prix des véhicules à faible taux d'émissions ne baissera que légèrement, on aura en quelque sorte un subventionnement transversal entre les modèles à faible et ceux à fort taux d'émissions. Mais dans la phase initiale, les importateurs répercuteront une partie de la sanction sur les consommateurs. Apparemment, les coûts seront répercutés sur les prix les plus inélastiques, c'est-à-dire ceux dont les variations ont le moins d'impact sur les acheteurs. Tel est notamment le cas pour les véhicules lourds et très performants, ce qui correspond à l'objectif de la mesure.

Sur la base des données 2008, le tableau suivant présente une estimation des valeurs moyennes d'émissions du parc automobile des différents importateurs en 2015 et en 2019, à supposer qu'ils réduisent annuellement leurs émissions de CO₂ de 4.2 pour cent jusqu'en 2015 et de 2.2 pour cent ultérieurement, et que les différents importateurs ne s'associent pas en communautés de quotas d'émissions¹⁶.

¹⁶ L'importateur pris pour exemple est AMAG Automobiles & Moteurs SA.

Tableau 3: Valeur cible et valeur modélisée de CO₂ par importateur en 2015 et en 2019 (sans pooling)

Importateur	Part de marché (2008)	Valeur cible dès 2012 (g CO ₂ /km)	Valeur modélisée de CO ₂ en 2015 (g CO ₂ /km)	Valeur modélisée de CO ₂ en 2019 (g CO ₂ /km)
1	24.29%	133	133.1	107.6
2	15.35%	129	129.1	104.4
3	8.23%	128	129.9	105.0
4	7.06%	136	130.9	105.9
5	6.51%	121	115.9	93.8
6	5.90%	129	128.8	104.1
7	5.78%	134	145.9	118.0
8	4.99%	124	124.3	100.5
9	4.70%	127	117.5	95.1
10	3.41%	126	118.7	96.0
11	3.00%	123	125.1	101.2
12	2.72%	125	120.1	97.1
13	2.65%	137	148.1	119.7
14	2.26%	129	137.1	110.9
15	1.93%	132	126.7	102.4
16	1.10%	150	170.9	138.2
17	0.10%	138	301.7	244.0
18	0.01%	145	163.9	132.6

La valeur cible par importateur a été calculée avec la formule du Chapitre 1.3. Le tableau montre les écarts des importateurs par rapport à la valeur cible. On a choisi les années 2015 et 2019, parce qu'en 2015 et ultérieurement, 100 pour cent du parc de véhicules doivent atteindre la valeur cible et que le montant total de la sanction est applicable dès 2019.

En supposant les taux de réduction de CO₂ susmentionnés, la sanction pour l'importateur, qui importe les véhicules avec le plus mauvais rendement énergétique et le plus fort taux d'émissions, s'élève en moyenne en 2015 à quelque 46'000 francs par véhicule, alors que pour la même année, la sanction moyenne pour l'ensemble des importateurs (sans pooling) est de 330 francs par véhicule. Le montant maximal à déboursier pour un véhicule pris isolément, dans la mesure où les économies annuelles de CO₂ se réalisent comme prévu, est de l'ordre de 51'000 francs en 2015. En règle générale, il s'agit de voitures de sport de luxe.

En 2015, la valeur cible de 130 g de CO₂/km sera atteinte en moyenne. Avec un pooling optimal, aucune sanction ne devrait donc être encaissée. Mais les partenaires convoités d'un pool se feront indemniser pour une association avec d'autres

importateurs. L'association en communautés de quotas d'émissions présuppose des coûts de transaction qui échappent cependant à toute estimation.

4.3.2.2 Conséquences pour le marché automobile

Il est difficile de dire par avance quelle sera l'influence des importateurs sur leur réseau de distribution. Les surcoûts des véhicules en dessus de la valeur cible peuvent être ajoutés au prix de vente de ces véhicules. Quant aux prix de vente des voitures de tourisme en dessous de la valeur cible, ils pourraient rester inchangés ou légèrement baisser, ce qui laisse une plus grande marge sur ces véhicules. Cela devrait donc inciter le garagiste à vendre des véhicules moins polluants.

4.3.2.3 Conséquences pour le consommateur

Pour l'ensemble des acheteurs de voitures neuves et sur toute la durée de la mesure, le bien «voiture neuve» ne sera ni plus onéreux ni meilleur marché. Cependant, l'acheteur d'une voiture profitera des économies de carburant en acquérant une voiture à meilleur rendement énergétique. Sur la période 2012-2020, les économies annuelles se monteront en moyenne à environ 595 millions de francs. Une augmentation du nombre de kilomètres parcourus en une année par l'ensemble du parc automobile a été prise en compte.

Le changement escompté dans le comportement de vente influencera le comportement des acheteurs/acheteuses de voitures neuves. Le complément à l'obligation d'afficher les prix, à savoir l'obligation d'indiquer les émissions de CO₂ en dessus ou en dessous de la valeur cible ainsi que l'amende ou le crédit (hypothétique) correspondant sensibilise davantage le consommateur à une meilleure efficacité énergétique et à un plus faible taux d'émissions.

4.4 Conséquences pour d'autres branches et groupes de la société

Certaines catégories professionnelles et sociales ont besoin de gros véhicules qui ont tendance à consommer plus. En font partie par exemple les agriculteurs, les forestiers, les habitants des régions de montagne ou les familles nombreuses. Dans le cadre des activités de sport et loisirs également, on pose aujourd'hui d'autres exigences aux voitures de tourisme (par ex. charge remorquée pour transport de chevaux, besoins d'espace pour articles de sport). Pour que ces catégories professionnelles et sociales ne soient pas désavantagées par l'instrument incitatif, le système d'incitation peut être conçu de telle sorte que différentes valeurs cibles soient applicables aux différents types de véhicules. Ce problème est pris en compte puisque les valeurs cibles de CO₂ sont adaptées en fonction du poids du véhicule à vide.

Si les véhicules à bon rendement énergétique et à faible taux d'émissions étaient un peu meilleur marché, l'acheteur d'une telle voiture aurait davantage d'argent pour acheter d'autres biens. Mais pour réaliser des économies de CO₂, l'argent supplémentaire disponible ne doit pas être utilisé en produisant du CO₂.

5 Relation avec le droit européen

Le modèle proposé s'aligne dans une très large mesure sur l'ordonnance de la C.E. Il n'y a donc aucune divergence essentielle par rapport au droit européen.

Comme la Suisse a une valeur initiale plus élevée (175 g de CO₂/km en 2008), elle doit suivre une courbe dégressive nettement plus raide comparativement à l'UE. Pour que les taux de réduction puissent être atteints, il faut de fortes incitations financières. Les objectifs seront réalisés grâce au doublement des sanctions par rapport au montant des taxes de l'UE.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

La mise en œuvre de la mesure proposée présuppose l'introduction d'une sanction qui est prononcée lorsque les valeurs cibles fixées ne sont pas respectées en moyenne ou par chaque véhicule pris isolément. Comme le prononcé de la sanction est lié à la non-atteinte des valeurs cibles, la sanction revêt aussi le caractère d'une taxe. Elle est exclusivement prélevée en vue de réduire la consommation de carburant et les émissions de CO₂ et non pas pour couvrir les besoins financiers de l'Etat en général.

Conformément à l'article sur l'énergie (art. 89 Cst.), la Confédération n'a pas le droit de prélever des taxes. Cela résulte des aspects historiques et de la pratique parlementaire¹⁷. En revanche, le prélèvement de taxes est possible en vertu de l'article sur la protection de l'environnement (art. 74 Cst.). Ainsi par exemple, la taxe sur le CO₂ dans la loi sur le CO₂ est basée sur cet article constitutionnel.

La loi doit préciser la qualité des personnes assujetties à la taxe, l'objet de la taxe et le calcul du montant de la taxe (art. 164, al. 1, let. d Cst.).

6.2 Relation avec le droit cantonal

Il ne résulte aucun conflit avec les législations cantonales, par ex. avec les lois sur l'impôt sur les véhicules à moteur. Dans de nombreux cantons, la loi sur l'impôt sur les véhicules à moteur est en cours de révision ou au centre des discussions politiques. L'objectif est l'«écologisation» de la base de calcul. L'impact du modèle des sanctions renforce l'effet incitatif d'un impôt sur les véhicules à moteur différencié en fonction de critères écologiques au plan cantonal.

¹⁷ L'art. 8, al. 3 de la loi sur l'énergie (LEne) prévoit seulement que le Conseil fédéral peut prescrire les exigences applicables à la mise sur le marché d'installations, de véhicules et d'appareils, si aucune convention n'est adoptée ou si les valeurs cibles de consommation qui ont été convenues ne sont pas respectées. La loi ne prévoit pas de taxes pour la mise en œuvre de telles exigences. L'art. 8, al. 4 LEne, qui autorise le Conseil fédéral à introduire des instruments économiques en lieu et place d'exigences relatives à la mise sur le marché, exclut aussi explicitement les taxes d'incitation en vertu du Message relatif à la LEne.

6.3

Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Dans le cadre de l'Accord de libre-échange de 1972 avec l'UE, la Suisse s'est engagée, par principe, à n'introduire aucune nouvelle restriction quantitative à l'importation ni mesure d'effet équivalent. Le même principe est inscrit dans l'accord de libre échange entre la Corée du Sud et l'Association européenne de libre échange (AELE), ainsi que dans l'Accord de libre-échange et de partenariat économique (ALEPE) Suisse-Japon. Sont supérieurs aux accords bilatéraux les engagements de la Suisse envers l'OMC, où l'art. XI GATT interdit par principe au plan multilatéral d'entraver le commerce par de nouvelles restrictions quantitatives.

L'art. 2.2 de l'accord avec l'OMC sur les entraves techniques au commerce stipule que les prescriptions techniques ne doivent pas entraver le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre un objectif légitime. Par conséquent, les prescriptions techniques suisses selon l'art. 4 LETC¹⁸ doivent être compatibles avec celles de nos principaux partenaires commerciaux; les dérogations à ce principe ne sont admissibles que dans la mesure où elles sont rendues nécessaires par des intérêts publics prépondérants, ne constituent pas une restriction déguisée aux échanges internationaux et satisfont au principe de proportionnalité. En 2008, les importations de voitures fabriquées dans l'UE représentaient environ 72 pour cent de toutes les voitures importées en Suisse. C'est pourquoi, les directives sur les émissions de CO₂ doivent s'aligner sur celles de l'UE. Cela est d'autant plus juste qu'il n'existe actuellement aucune norme internationale en la matière.

Sur la base des informations disponibles actuellement, on part de l'idée que le modèle des sanctions proposé est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

6.4

Délégation de pouvoirs législatifs

Pour des raisons d'opportunité notamment, la réglementation des modalités de l'exécution est déléguée au Conseil fédéral. Les points à régler par voie d'ordonnance sont mentionnés au chiffre 2.6.

6.5

Législation

Conformément à l'article 22, alinéa 1 LParl¹⁹, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

¹⁸ RS **946.51** Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC).

¹⁹ RS **171.10** Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl).