Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale delle finanze DFF
Departament federal da finanzas DFF

Rapport explicatif

Promotion fiscale du gaz naturel et du gaz liquide ainsi que du biogaz et des autres carburants issus de matières premières renouvelables

Modification de la loi sur l’imposition des huiles minérales

Condensé

La motion CEATE-CN 02.3382 du 20 août 2002 transmise par le Parlement charge le Conseil fédéral de procéder à une modification de la législation relative à l'impôt sur les huiles minérales. La taxation du gaz naturel, du gaz liquide et du biogaz – lorsque ceux-ci sont utilisés comme carburant – doit être réduite d'au moins 40 centimes par litre d'équivalent essence, l'objectif étant de faire baisser les émissions de CO_2 et la pollution de l'air dans le domaine routier. Cette baisse de la taxe doit être compensée par une majoration de l'imposition de l'essence qui soit telle que le produit global de l'imposition des carburants demeure constant.

Vu que les carburants issus de matières premières renouvelables peuvent également avoir pour effet de réduire sensiblement les émissions de CO_2, ils ont été inclus dans les travaux de transposition de la motion.

Une réduction de l'impôt sur le gaz naturel et le gaz liquide de 40 cts par litre d'équivalent essence ainsi qu'une exonération totale du biogaz et des autres carburants issus de matières premières renouvelables créent un attrait suffisant pour faire croître la demande en carburant ménageant l'environnement. Il y a tout lieu de s'attendre à une augmentation de la consommation de gaz naturel, de gaz liquide, de biogaz et d'autres carburants issus de matières premières renouvelables. La demande en ce qui concerne l'essence diminuera à cause de la substitution, de la majoration d'impôt pour compenser la diminution de recettes et pour d'autres raisons.

Une réduction de l'impôt grevant les carburants ménageant l'environnement peut diminuer substantiellement les émissions de CO_2 dans le trafic routier, ce qui représente une importante contribution au comblement de l'écart par rapport à l'objectif de la loi sur le CO_2.

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

La motion CEATE-CN 02.3382 du 20 août 2002 transmise par le Parlement charge le Conseil fédéral de procéder à une modification de la législation relative à l'impôt sur les huiles minérales de sorte que la taxation du gaz naturel, du gaz liquide et du biogaz – lorsque ceux-ci sont utilisés comme carburant – soit réduite d'au moins 40 centimes par litre d'équivalent essence, l'objectif étant de faire baisser les émissions de CO_2 et la pollution de l'air dans le domaine routier. Cette baisse de la taxe doit être compensée par une majoration de l'imposition de l'essence qui soit telle que le produit global de l'imposition des carburants demeure constant.

La loi fédérale du 8 octobre 1999 sur la réduction des émissions de CO_2 (loi sur le CO_2; RS *641.71)* prescrit que, d'ici à l'an 2010, les émissions de CO_2 dues à l'utilisation énergétique des carburants fossiles doivent être réduites de 8 % par rapport à 1990. L'utilisation de carburants gazeux peut contribuer à diminuer les émissions de CO_2 dans les transports.

L'emploi de carburants issus de matières premières renouvelables, tels que par exemple l'éthanol, a également une influence positive sur le bilan de CO_2. Il existe des projets concrets de mise en œuvre de tels carburants. C'est pourquoi les carburants issus de matières premières renouvelables ont également été inclus dans les travaux de transposition de la motion.

Le présent projet de loi a été élaboré conjointement avec les associations de la branche.

1.2 Sens et but de l'imposition des carburants

L'impôt sur les huiles minérales est un impôt de consommation spécial perçu sur l'huile de pétrole, les autres huiles minérales, le gaz de pétrole et les produits résultant de leur transformation ainsi que les carburants. Les impôts de consommation spéciaux grèvent la consommation d'une marchandise déterminée avec pour objectif de procurer des recettes à l'Etat.

L'impôt se compose de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales (300 fr. par 1000 l à 15 °C sur les carburants).

Les recettes provenant de l'impôt s'élèvent à quelque 5 milliards de francs, ce qui représente approximativement 10 % des recettes de la Confédération. De ce montant, 3 milliards concernent l'impôt sur les huiles minérales et 2 milliards la surtaxe sur les huiles minérales. La moitié de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité la surtaxe sur les huiles minérales sont obligatoirement affectées à des tâches en rapport avec le trafic routier.

1.3 Les changements proposés

Le taux de l'impôt sur le gaz naturel et le gaz liquide est abaissé, conformément à la motion, de 40 centimes par litre d'équivalent essence. Les carburants issus de matières premières renouvelables sont exonérés de l'impôt. La nouvelle réglementation

est introduite par une modification de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin, RS *641.61*).

La mesure vise à réduire les émissions de CO_2 et la pollution de l'air dans le domaine routier.

1.3.1 Facteurs de conversion pour le calcul de l'équivalent essence

Pour fixer la hauteur de la réduction d'impôt à 40 centimes par litre d'équivalent essence, la hauteur de l'équivalent essence par kilogramme ou par litre a été calculé sur la base des données suivantes:

Carburant	Densité kg/m3	Température °C	Valeur thermique inférieure kWh/kg	Equivalent essence[1] kg
Essence	750	15	11.8	1.00
Gaz naturel à l'état gazeux	0.79[2]	0	13.0[2]	1.10
Gaz naturel à l'état liquéfié	450.6	-162	13.0[2]	1.10
Gaz liquide[3]	506	15	12.9	1.09

[1] Valeurs arrondies.
[2] Selon projet de notice de la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE) de mai 2004.
[3] Valeurs de référence du propane.

Vu que le biogaz et les autres carburants issus de matières premières renouvelables seront totalement exonérés de l'impôt, le calcul de leurs équivalents essence est superflu.

1.3.2 Réduction fiscale et nouveaux taux d'impôt

Sur la base des équivalents essence, il en résulte les réductions fiscales suivantes:

Carburant	Charge fiscale actuelle[5]	Réduction fiscale
Gaz naturel à l'état gazeux	809 fr. 20[1]	587 fr. 00[3]
Gaz naturel à l'état liquéfié	484 fr. 90[2]	264 fr. 40
Gaz liquide	509 fr. 10[2]	294 fr. 10[4]
Biogaz	809 fr. 20[1]	809 fr. 20
Carburants issus de matières premières renouvelables	720 fr. 60[2]	720 fr. 60

[1] Par 1000 kg de masse nette (surtaxe comprise).
[2] Par 1000 l à 15 °C (surtaxe comprise).
[3] 40 cts : 0.75 x 1.10 = 58.70 cts par kg de gaz naturel, représente une réduction fiscale de 587 fr. 00 par 1000 kg.
[4] 40 cts : 0.75 x 1.09 x 0.506 = 29.41 cts par litre de gaz liquide, représente une réduction fiscale de 294 fr. 10 par 1000 l à 15 °C.
[5] La surtaxe s'élève à 300 fr. par 1000 l à 15 °C ou 399 fr. 30 par 1000 kg.

La réduction fiscale sera répartie proportionnellement sur l'impôt sur les huiles minérales et sur la surtaxe. Il en résulte les nouveaux taux d'impôt ci-après:

Carburant	Impôt	Surtaxe	Charge totale
Gaz naturel à l'état gazeux	112 fr. 50	109 fr. 70	222 fr. 20[1]
Gaz naturel à l'état liquéfié	84 fr. 10	136 fr. 40	220 fr. 50[2]
Gaz liquide	88 fr. 30	126 fr. 70	215 fr. 00[2]
Biogaz	0 fr. 00	0 fr. 00	0 fr. 00[1]
Carburants issus de matières premières renouvelables	0 fr. 00	0 fr. 00	0 fr. 00[2]

[1] Par 1000 kg de masse nette.
[2] Par 1000 l à 15 °C.

1.3.3 Diminution des recettes

Les réductions fiscales sur le gaz naturel, le gaz liquide, le biogaz et les autres carburants issus de matières premières renouvelables se traduiront par une utilisation accrue de ces carburants. L'ampleur de la diminution de recettes est calculée sur la base d'estimations quant aux quantités utilisées de ces divers carburants. Ces estimations de l'évolution du marché sont liées à des incertitudes et optimistes surtout en ce qui concerne l'éthanol.

Année	Produit	Quantités estimées	Réduction fiscale (fr.)	Diminution des recettes (en 1000 fr.)
2007	Gaz naturel[1] (en 1000 kg)	17'000[3]	587.00	9'979
	Biogaz (en 1000 kg)	3'000[4]	809.20	2'428
	Gaz liquide (en 1000 l)	10'000[4]	294.10	2'941
	Ester méthylique d'huiles végétales ou animales (en 1000 l)	10'000[4]	720.60	7'206
	Ethanol[2] (en 1000 l)	80'000[5]	731.20	58'496
	Montant total à compenser			81'050
				81 millions de fr.
2010	Gaz naturel[1] (en 1000 kg)	52'000[3]	587.00	30'524
	Biogaz (in 1000 kg)	6'000[6]	809.20	4'855
	Gaz liquide (en 1000 l)	40'000[7]	294.10	11'764
	Ester méthylique d'huiles végétales ou animales (en 1000 l)	70'000[8]	720.60	50'442
	Ethanol[2] (en 1000 l)	200'000[5]	731.20	146'240
	Montant total à compenser			243'825
				244 millions de fr.

[1] Gaz naturel à l'état gazeux (le gaz naturel à l'état liquéfié ne sera pas utilisé comme carburant dans un avenir proche).
[2] Ethanol issu de matières premières renouvelables (dit bioéthanol).
[3] Extrapolation fondée sur une estimation du parc de véhicules par l'Association suisse de l'industrie gazière.
[4] Estimation sur la base des modifications quantitatives attendues pour 2010.
[5] Chiffres selon projet etha+ d'alcosuisse: pour 2007, la part « d'essence$_5$ » (essence contenant 5 % d'éthanol au maximum) est estimée à 30 % et, pour 2010, à 100 % des ventes totales d'essence. L'adjonction de 5 % d'éthanol aux ventes totales d'essence est plutôt optimiste. De manière générale, il faut partir de l'idée que la fourchette sera comprise entre 2 et 5 %.
L'éthanol nécessaire sera produit en Suisse à raison d'un tiers et importé de l'étranger à raison des deux tiers. Selon le projet etha+, une installation s'ajoutera à celle déjà existante en 2007 et une autre encore en 2009/2010.
[6] En prenant pour point de départ les chiffres pour le gaz naturel: adjonction de 10 % en 2010.
[7] En prenant pour point de départ un marché potentiel de 0,5 % pour 2010 (correspond au marché potentiel en France, laquelle encourage également l'utilisation de gaz liquide).
[8] En prenant pour point de départ une adjonction de 2 % d'ester méthylique de colza et similaires à l'huile diesel pour 2010. Il faut en principe tabler sur une adjonction de 5 % au maximum. L'indice de pénétration n'est toutefois pas évaluable car l'offre n'est pas suffisamment connue dans l'espace européen. Les surfaces cultivées de colza ainsi que les capacités de mise en œuvre pour la fabrication d'ester méthylique pourraient être augmentées. Malgré l'exonération fiscale, la création de valeur au niveau du marché se répercute limitativement sur la fabrication d'ester méthylique dans le contexte actuel des prix. Du fait de l'ouverture de l'UE vers l'est, l'offre va probablement s'accroître considérablement en Europe. Simultanément, la demande augmentera elle aussi, de sorte qu'on ne sait pas quelles quantités seront réellement mises sur le marché en Suisse.

1.3.4 Liste des produits

La contribution à la protection de l'environnement n'est pas positive avec chaque carburant issu de matières premières renouvelables. C'est pourquoi seuls les carburants présentant un bilan écologique global positif sont censés être favorisés fiscalement. En plus des émissions de CO_2 dans l'exploitation, il faut aussi tenir compte, pour l'appréciation, des processus antérieurs tels que la production.

Pour qu'il soit possible de réagir aux changements de situation du marché et aux nouvelles technologies, le Conseil fédéral désignera les carburants exonérés de l'impôt en tenant compte du bilan écologique global de chaque carburant. Dans un bilan écologique global, il faut prendre en considération notamment l'émission des gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques ainsi que l'emploi d'engrais et de produits phytosanitaires.

Dans la phase initiale, ne sont censés être exonérés de l'impôt que les carburants jouant un rôle en matière de politique climatique et disponibles en quantités suffisantes sur le marché. Si de nouveaux carburants dignes d'être encouragés apparaissent plus tard sur le marché, le Conseil fédéral a la possibilité de les promouvoir fiscalement eux aussi.

Les dispositions relatives aux installations pilotes et de démonstration figurant à l'article 35 de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales seront maintenues. Cela permet aux installations pilotes et de démonstration de développer de nouveaux carburants qui, ultérieurement, quand ils sont propres à être commercialisés, peuvent être insérés par le Conseil fédéral dans la liste des carburants exonérés de l'impôt.

En l'état actuel, doivent être exonérés de l'impôt:

Produits	N° de tarif
- Gaz riche en méthane provenant de la fermentation ou de la gazéification de la biomasse (dit « biogaz »)	2711.2910
- Ethanol issu de matières premières renouvelables (dit « bioéthanol »)	2207.1000
- Ester méthylique d'huiles végétales ou animales (dit « biodiesel »): ester méthylique d'huile de colza (EMC), ester méthylique d'huiles usagées (EMU), ester méthylique d'huile de soja (EMS), etc.	3824.9030
- Huiles végétales et animales resp. huiles végétales et animales usagées	1501 - 1518

Pour l'éthyl-tertio-butyl-éther (ETBE) et le méthyl-tertio-butyl-éther (MTBE) produits à partir de matières premières renouvelables (dit bio-ETBE et bio-MTBE), une exonération fiscale pour leur part de matières premières renouvelables a été examinée. Il est renoncé à une exonération fiscale pour les raisons suivantes:

- Le MTBE peut, en raison de sa persistance élevée, menacer les eaux souterraines et, partant, l'eau potable.
- L'origine des produits issus de matières premières renouvelables ainsi que leur méthode de production ne sont guère vérifiables.

- La production d'éthanol en Suisse ne pourrait plus être concurrentielle dès lors que la part de matières premières renouvelables contenue dans l'ETBE est exonérée.

1.4 Justification et appréciation de la solution proposée

1.4.1 Chance pour la Suisse

Actuellement, la culture indigène destinée à la production de carburants issus de matières premières renouvelables est quantitativement insignifiante. La raison en est le rendement supérieur en cas d'utilisation des produits agricoles dans le domaine des fourrages et des denrées alimentaires.

Un nouveau potentiel s'ouvre également pour la sylviculture suisse si les procédés de gazéification du bois devaient se révéler rentables. Les forêts suisses disposent de réserves considérables de bioénergie inutilisée. Des priorités d'utilisation différentes existent aussi pour les forêts: le bois de grande valeur est utilisé pour la fabrication de meubles et en tant que matériau de construction, le bois de qualité moindre sert pour la fabrication de papier ou en tant qu'agent énergétique. L'entretien des forêts est actuellement subventionné car l'utilisation économique ne couvre pas ses frais. Il semble dès lors judicieux d'ouvrir de nouveaux canaux d'écoulement pour le bois, par exemple par le biais du bois d'énergie.

La collecte et le recyclage séparés des déchets biogènes sont un élément essentiel de la politique suisse en matière de déchets. Le processus actuel de fermentation, techniquement maîtrisé, permet d'obtenir dans le cadre de la production de compost une énergie renouvelable supplémentaire sous forme de biogaz à usages multiples. Une exonération fiscale soutiendrait notablement les efforts en vue de promouvoir une politique durable de la Suisse en matière de gestion des déchets.

La promotion de la production de carburants renouvelables aujourd'hui

Avec la politique agricole 2002 fondée sur l'article 59 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgfr; RS *910.1*), les dispositions de détail pour le versement de contributions pour la transformation de graines oléagineuses (colza, soja et tournesol) dans des installations pilotes ou de démonstration reconnues ont été fixées dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les contributions à la surface et à la transformation dans la culture des champs (ordonnance sur les contributions à la culture des champs, OCCCh; RS *910.17).*

Deux installations transforment actuellement quelque 5'200 tonnes de colza en près de 2 millions de litres de carburants, additifs pour carburants et lubrifiants. En 2003, des contributions pour un montant total de 650'000 francs ont été versées pour abaisser les prix des matières premières indigènes. En outre, des crédits d'investissement peuvent être versés pour la création d'installations agricoles de biogaz.

A l'avenir, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) ne financera plus d'installations pilotes et de démonstration. Les installations de gazéification du bois ne sont pas encore techniquement maîtrisées et sont par conséquent soutenues par l'OFEN au titre de

la recherche. Pour les installations de transformation du bois en carburant, il n'existe dès lors ni subventions ni autre incitation financière allant au-delà d'une réduction de l'impôt sur les huiles minérales.

S'agissant des déchets, la promotion financière n'est possible plus qu'indirectement après l'expiration du délai ancré dans la loi pour l'octroi de contributions. La politique des déchets reste toutefois très intéressée à des conditions-cadres allégées pour la fermentation des déchets biogènes.

Exonération de l'impôt sur huiles minérales et potentiel de la production agricole

L'exonération fiscale envisagée change les conditions cadres pour la production indigène de matières premières servant à la fabrication de carburants. Tant les carburants indigènes et étrangers dont il est prouvé qu'ils sont issus de matières premières renouvelables que les produits étrangers sont exonérés de l'impôt. Les installations suisses, considérées comme petites à l'échelon international, sont exposées à la concurrence internationale.

Il existe en principe en Suisse un potentiel d'extension des surfaces cultivées. La libéralisation croissante des marchés dans le domaine des denrées alimentaires et des fourrages (OMC/cycle de Doha) pourrait inciter à produire des matières premières pour la fabrication de carburants.

Théoriquement, exonérer de l'impôt sur les huiles minérales les carburants issus de matières premières renouvelables pourrait conduire à une extension des surfaces cultivées en matières premières (betteraves à sucre, colza, pommes de terre, céréales, etc.) pour la fabrication de carburants. Cela n'aurait aucun effet sur les paiements directs généraux car ces derniers sont octroyés indépendamment des fins auxquelles les produits sont utilisés. Toutefois, en cas d'une augmentation des cultures de graines oléagineuses, il faudrait s'attendre à une demande accrue en contributions spécifiques de surface et de mise en œuvre.

Indépendamment du produit de départ (graines oléagineuses, betteraves à sucre, froment, etc.) ou du carburant obtenu (éthanol, EMC), il n'y a pas lieu de s'attendre à une expansion des cultures de matières premières agricoles. D'une part, les coûts de production des biocarburants sont plus faibles à l'étranger qu'en Suisse - une intensification des cultures ne se produirait qu'en cas de compression des coûts de production suisses. Mais d'autre part aussi parce que les conditions agricoles et naturelles de la Suisse ne sont pas satisfaites pour une culture de matières premières renouvelables en quantités telles que celles qui sont nécessaires pour une mise en œuvre industrielle à grande échelle.

Egalité de traitement pour la production suisse et la production étrangère

Les fabricants suisses ne doivent être ni favorisés ni désavantagés par rapport aux fabricants étrangers. Seuls des critères écologiques sont par conséquent déterminants pour justifier l'exonération fiscale.

La production indigène de matières premières renouvelables pourrait contribuer notablement à atteindre les objectifs supérieurs de la motion. Or, avec la solution actuellement prévue par la Suisse (pas de différenciation de l'exonération de l'impôt sur

les huiles minérales selon qu'il s'agit de produits suisses ou étrangers), l'accent principal est mis sur la compatibilité de la mesure avec les règles de l'OMC. Ce faisant, les pays ayant des coûts de production et de fabrication inférieurs reçoivent de bonnes chances d'écouler leurs produits sur le marché suisse.

L'UE s'emploie actuellement à préserver du moins partiellement les chances des matières premières indigènes par des mesures de protection aux frontières et par des contingentements tarifaires. Dans la présente solution, il est renoncé à de telles mesures par souci de compatibilité avec les règles de l'OMC.

1.4.2 Justification de l'exonération fiscale pour les carburants issus de matières premières renouvelables

Les carburants issus de matières premières renouvelables présentent des avantages par rapport aux carburants fossiles en ce qui concerne le bilan de CO_2. Pendant la croissance, en effet, les matières premières retirent de l'environnement autant de CO_2 qu'il en est émis plus tard lors de leur combustion. La fabrication des carburants issus de matières premières renouvelables est toutefois plus onéreuse que celle des carburants fossiles.

Avec la réduction de l'impôt sur les huiles minérales, les carburants issus de matières premières renouvelables tels que le biogaz, l'éthanol issu de matières premières renouvelables, l'ester méthylique d'huile de colza, etc. peuvent être promus. L'abaissement fiscal doit avoir un attrait sur les prix suffisant pour qu'il soit fait usage de carburants issus de matières premières renouvelables. C'est pourquoi les carburants issus de matières premières renouvelables doivent être exonérés de l'impôt.

La différentiation fiscale entre le gaz naturel et le biogaz permet de compenser partiellement les coûts de production plus élevés du biogaz.

Un accord visant à encourager l'utilisation du biogaz indigène dans le secteur des carburants a été conclu entre l'économie gazière suisse, représentée par Gasmobil SA, et Biomasse Suisse. Il prévoit notamment d'ajouter 10 % de biogaz au gaz naturel à prix fixe.

Afin que Gasmobil ait une marge de manœuvre suffisante pour ajouter du biogaz selon l'accord cadre, il a été renoncé à différencier davantage entre gaz naturel et biogaz bien que, d'un point de vue purement économique, l'adjonction ne soit pas attractive.

1.5 Droit comparé et rapports avec le droit européen

1.5.1 Régime juridique suisse en vigueur

Selon l'article 17, alinéa 2, lettre d, de la loi sur l'imposition des huiles minérales, le Conseil fédéral peut accorder l'exonération, partielle ou totale, de l'impôt pour les carburants qui sont obtenus dans des installations pilotes ou de démonstration. La production hors installations pilotes ou de démonstration n'est pas exonérée.

1.5.2 Régime juridique UE

La directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51) prescrit notamment aux Etats membres de l'UE des valeurs minimales pour l'imposition du gaz naturel et du gaz liquide. L'allégement fiscal préconisé par le projet de loi pour le gaz naturel et le gaz liquide est compatibles avec ces valeurs minimales; en outre, des réductions ou des exonérations d'impôt sont de toute manière autorisées pour le gaz naturel et le gaz liquide utilisés comme carburant ainsi que pour les biocarburants.

Le Livre vert de la Commission « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique » (COM(2000)769) énonce en outre l'objectif consistant à remplacer 20 % de l'essence et de l'huile diesel par des carburants alternatifs d'ici 2020. Selon la directive 2003/30/CE du 8 mai 2003 (JO L 123 du 17.5.2003, p. 42), les biocarburants et les autres carburants renouvelables doivent être promus dans le secteur des transports.

Les buts de cette mesure sont en particulier la réduction des émissions de CO_2, une moindre dépendance au pétrole ainsi que la création de nouvelles possibilités pour une politique agricole davantage axée sur le marché européen, sur le maintien de zones rurales vivantes et sur une agriculture multifonctionnelle.

Il est fixé aux Etats membres comme valeur indicative que, d'ici fin 2005, des biocarburants et d'autres carburants renouvelables soient mis sur le marché dans une quantité correspondant à au moins 2 % (en termes de contenu énergétique) de la quantité d'essence et d'huile diesel destinée aux transports. A la fin de 2010, cette valeur indicative devrait être d'au moins 5,75 %. La modification proposée de la loi sur l'imposition des huiles minérales est compatible avec les prescriptions de l'UE en la matière.

Il est loisible aux Etats membres de l'UE de choisir quelles mesures fiscales ils entendent adopter pour faire droit aux impératifs communautaires. Les mesures ne doivent toutefois pas violer d'autres règles du droit communautaire. Il sied en particulier d'observer la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 susmentionnée ainsi que l'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement (JO C 37 du 3.2.2001, p. 3).

En application de ces directives, des réductions d'impôt pour promouvoir les carburants issus de matières premières renouvelables ont déjà été mises en vigueur dans tous les Etats de l'UE voisins de la Suisse. Elles sont octroyées soit directement par le biais de taux échelonnés soit indirectement par remboursement ou remise de l'impôt. Dans tous ces Etats, les mesures sont limitées dans le temps.

Certains Etats ont en outre mis en vigueur des mécanismes propres à éviter la surcompensation des coûts de fabrication plus élevés des carburants issus de matières premières renouvelables par rapport aux carburants à base d'huiles minérales.

1.6 Application

1.6.1 Mécanisme de compensation

La réduction d'impôt doit être compensée par une majoration de l'impôt sur l'essence (n° 2710.1111 du tarif). La fixation des taux de l'impôt pour l'essence sera opérée périodiquement (tous les 1 à 2 ans) par le Conseil fédéral.

A vues humaines et sur la base d'hypothèses concernant la consommation de biocarburants (cf. ch. 3.1.1), les taux d'impôt suivants pourraient être applicables à l'essence:

Année	Impôt (Fr. / 1000 l)	Surtaxe (Fr. / 1000 l)	Charge totale (Fr. / 1000 l)	Changement par rapport à aujourd'hui (cts / l)
Aujourd'hui	431.20	300.00	731.20	-
2007	442.10	307.50	749.60	+ 1.8
2010	469.10	326.30	795.40	+ 6.4

La majoration d'impôt sera répartie proportionnellement sur l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe.

Si les pronostics établis en fonction des connaissances actuelles se révèlent exacts, il faut s'attendre à une majoration de la charge fiscale grevant l'essence de 1 à 2 centimes par litre en 2007 et de quelque 6 centimes par litre en 2010.

A supposer que la charge fiscale grevant l'huile diesel reste constante, il en résulte une stimulation de fait de cette dernière par rapport à l'essence. L'huile diesel présente certes un meilleur bilan de CO_2 que l'essence, mais elle est actuellement néfaste à la propreté de l'air tant que les filtres à particules ne sont pas généralisés. En outre, les émissions de suie amoindrissent l'avantage climatique de l'huile diesel par rapport à l'essence.

Le fait que les règles deviennent plus rigoureuses au sein de l'UE devrait faire augmenter rapidement l'attrait pour les filtres à particules sur les véhicules propulsés à l'huile diesel, ce qui va à l'encontre d'une compensation fiscale sur l'huile diesel et correspond à la teneur de la motion. Mais la question se pose aussi de savoir si, à long terme également, la compensation devra se faire unilatéralement sur l'essence.

1.6.2 Déclaration fiscale des carburants issus de matières premières renouvelables et contrôles

Les assujettis à l'impôt doivent remettre une déclaration fiscale pour toutes les marchandises mises à la consommation (art. 19 et 20 Limpmin). Ils doivent y fournir toutes les indications déterminantes pour la taxation (genre et quantité de carburant). Pour les mélanges de carburants constitués de carburants exonérés d'impôt et d'autres carburants, il faut indiquer la part de marchandise exonérée de l'impôt (nouvel art. 20a). L'autorité fiscale peut effectuer des contrôles en tout temps (art. 6 Limpmin). Elle est habilitée à contrôler chez l'assujetti tous les livres, papiers d'affaires et documents. De plus, les carburants issus de matières premières renouvelables peu-

vent être analysés lors de contrôles chimico-physiques. Pour les carburants de ce genre fabriqués à l'étranger, un contrôle peut en outre être opéré dans le cadre de l'assistance administrative.

1.6.3 Exigences minimales requises de la preuve d'un bilan écologique global positif

Le Conseil fédéral peut au besoin fixer des exigences minimales à la preuve d'un bilan écologique global positif. Aucune disposition de ce genre n'est prévue en phase introductive.

Il se peut toutefois qu'une même substance soit fabriquée de manière si différente que le bilan environnemental s'avère tantôt très favorable tantôt très défavorable, de sorte que l'avantage par rapport à l'essence est marginal, voire négatif.[1] Si d'importantes quantités sont mises sur le marché, une exonération fiscale de cette substance ne se justifierait plus.

Pour éviter de devoir biffer complètement cette substance de la liste des produits exonérés, le Conseil fédéral peut exiger de l'importateur ou du fabricant la preuve d'un bilan écologique global favorable (art. 12b, al. 3).

Grâce à la base de données actuellement disponible, quelques informations de base que l'importateur ou le fabricant déclare à la Confédération suffisent à cet effet. A partir de ces informations de base, un site de production est reconnu comme susceptible d'exonération. Tout le carburant issu de matières premières renouvelables produit dans cet établissement est exonéré de l'impôt moyennant une attestation du fabricant. Les exigences sont identiques pour les fabricants suisses et les fabricants étrangers.

1.6.4 Remboursements

Les remboursements sont réglés aux articles 17, alinéa 3 et 18 Limpmin, aux articles 58 à 65 de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin, RS *641.611*) ainsi que dans l'ordonnance du DFF du 28 novembre 1996 sur les allégements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales (RS *641.612*).

Un remboursement de l'impôt est prévu pour les branches suivantes:

- entreprises de transport concessionnaires;
- agriculture;
- sylviculture;
- pêche professionnelle.

Le montant remboursé se calcule sur la base de la différence entre le taux normal et le taux de faveur ainsi que sur la base de la consommation.

[1] Un exemple de grandes différences en ce qui concerne les matières de base, les modes de culture et les procédés de fabrication est l'éthanol. Dans la plupart des cas, le bilan écologique global de l'éthanol est cependant positif.

Pour que le remboursement de l'impôt puisse avoir lieu comme jusqu'à présent, les taux de faveur seront adaptés. Les effets en sont exposés dans les exemples ci-après.

Exemple de calcul gaz naturel pour le transport public (en fr. par 1000 kg):

Date	**Charge totale** **Fr.**	**Taux de faveur** **Fr.**	**Taux du remboursement** **Fr.**
Actuellement	809.20	180.00[1]	629.20
Dès 2007	222.20	49.00	173.20

[1] Selon l'annexe 1 de l'ordonnance du DFF du 28 novembre 1996 sur les allégements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales (RS *641.612*).

Exemple de calcul essence[1] pour le transport public (en fr. par 1000 l):

Date	**Charge totale** **Fr.**	**Taux de faveur** **Fr.**	**Taux du remboursement** **Fr.**
Actuellement	731.20	154.00[2]	577.20
Dès 2007	749.60	167.00	582.60[3]
Dès 2010	795.40	199.00	596.40[3]

[1] En prenant pour point de départ une part d'essence$_5$ (adjonction 5 % d'éthanol) de 30 % en 2007 et de 100 % en 2010 des ventes totales d'essence.
[2] Selon l'annexe 1 de l'ordonnance du DFF du 28 novembre 1996 sur les allégements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales (RS *641.612*).
[3] Calculé sur le montant remboursé pour garantir la neutralité des recettes.

Un remboursement ne peut être octroyé que si l'impôt a réellement été acquitté. Aucun remboursement ne peut dès lors être revendiqué pour les carburants issus de matières premières renouvelables exonérés de l'impôt.

Exemple de calcul huile diesel[1] pour le transport public (en fr. par 1000 l):

Date	**Charge totale** **Fr.**	**Taux de faveur** **Fr.**	**Taux du remboursement** **Fr.**
Actuellement	758.70	172.80[2]	585.90
Dès 2007	758.70	178.40	580.30[3]
Dès 2010	758.70	186.20	572.50[3]

[1] En prenant pour point de départ une part d'huile diesel avec 2 % d'EMC de 30 % en 2007 et de 100 % en 2010 des ventes totales d'huile diesel.
[2] Selon l'annexe 1 de l'ordonnance du DFF du 28 novembre 1996 sur les allégements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales (RS *641.612*).
[3] Calculé sur le montant remboursé pour garantir la neutralité des recettes.

Seul un taux de remboursement est appliqué par genre de carburant. L'ordonnance du DFF sur les allégements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales doit être adaptée en conséquence.

Dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2004, le Conseil fédéral a proposé diverses mesures d'économies, dont la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales. La modification de loi nécessaire pour cette suppression est présentée dans le message relatif au programme d'allégement budgétaire 2004.

En cas de suppression des remboursements, l'adaptation des taux de remboursements serait superflue.

2 Commentaire

Chiffre I

Article 2, alinéa 3: Définitions

La notion « carburants issus de matières premières renouvelables » est nouvellement utilisée dans la loi sur l'imposition des huiles minérales. Sont réputés tels au sens de la loi selon l'article 2, alinéa 3, lettre d, ceux qui sont fabriqués à partir de biomasse ou d'autres agents énergétiques renouvelables. Exemples: le biogaz, l'ester méthylique d'huile de colza ou l'ester méthylique d'huiles usagées.

Article 12a: Allégement fiscal pour le gaz naturel et le gaz liquide

En dérogation à la motion (v. ch. 1.1), l'impôt ne sera inférieur de 40 centimes par litre d'équivalent essence à l'impôt selon le tarif de l'impôt sur les huiles minérales (annexe 1 à la Limpmin) que pour le gaz naturel et le gaz liquide utilisés comme carburant, mais pas pour le biogaz. Ce dernier relève de l'article 12b. Les taux d'impôt applicables sont mentionnés à l'annexe 1a.

Article 12b: Allégement fiscal pour les carburants issus de matières premières renouvelables

Les carburants issus de matières premières renouvelables sont en principe exonérés de l'impôt. Vu que, du point de vue de la protection du climat, les carburants issus de matières premières renouvelables ne sont pas tous dignes d'être promus et qu'il n'est pas exclu que de nouveaux carburants soient ultérieurement mis sur le marché, les carburants exonérés doivent être désignés par le Conseil fédéral (al. 2). Lors de la sélection, il devra tenir compte de la contribution de ces carburants à la protection de l'environnement afin que le but de l'exonération fiscale puisse être observé. Il est envisagé de désigner comme carburants issus de matières premières renouvelables les produits cités sous ch. 1.3.4.

Le Conseil fédéral reçoit la compétence de fixer au besoin des exigences minimales à la preuve d'un bilan écologique global positif (al. 3). Pour les carburants dont la contribution à la protection de l'environnement est sujette à caution, le Conseil fédéral peut statuer que la preuve d'un bilan écologique global positif doit être fournie pour l'exonération fiscale.

Pour que le système soit applicable, l'ordonnance du Conseil fédéral doit entrer en vigueur en même temps que la modification de la loi.

Article 12c: Neutralité des recettes

L'article 12c instaure la compensation, exigée par la motion, de l'abattement fiscal par une majoration de l'impôt grevant l'essence. Le produit de l'impôt ne doit pas être amoindri par la réduction d'impôt. Eu égard aux fluctuations de la consommation, la neutralité des recettes ne peut pas être atteinte chaque mois, mais à moyen terme.

Il faut s'attendre à ce que les taux de l'impôt pour l'essence doivent être adaptés tous les un à deux ans. Les modifications seront opérées à relativement court terme en fonction de l'évolution des recettes. Pour que la loi sur l'imposition des huiles minérales ne doive pas être adaptée lors de chaque modification, le Conseil fédéral fixera les taux d'impôt dans les limites de l'alinéa 1.

La majoration des taux de l'impôt grevant l'essence sera répartie proportionnellement sur l'impôt sur les huiles minérales et sur la surtaxe sur les huiles minérales.

Article 20a: Déclaration fiscale des mélanges de carburant

L'impôt sur les huiles minérales est perçu selon le principe de l'autotaxation. Les assujettis à l'impôt doivent par conséquent déclarer la part de marchandise bénéficiant de l'allégement fiscal resp. de l'exonération contenue dans les mélanges de carburant pour qu'une taxation conforme à la loi des dits mélanges puisse être effectuée.

Article 35, alinéa 1: Recours auprès des directions d'arrondissement et de la Direction générale des douanes

La loi sur les douanes soumise au Parlement prévoit un délai de recours de 60 jours pour les décisions rendues par les bureaux de douane. Le délai de 30 jours indiqué à l'article 35, alinéa 1, Limpmin doit être adapté au délai selon le droit douanier.

Article 41: Inobservation des prescriptions d'ordre

Le maximum de l'amende actuellement fixé à 2'000 francs doit également être adapté au montant de 5'000 francs figurant dans la nouvelle loi sur les douanes.

Chiffre II

La limitation des mesures fiscales dans le temps est censée permettre au législateur d'évaluer leurs effets dans l'optique de leurs objectifs et, le cas échéant, de décider des changements. Une durée de douze ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de la loi offre aux producteurs une sécurité juridique suffisante pour pouvoir prendre des décisions en matière d'investissement.

Chiffre III

Si le projet de loi peut être adopté durant la session d'été 2006, l'entrée en vigueur de la loi est prévue pour le 1er janvier 2007.

Annexe 1a

Une diminution d'impôt de 40 centimes par litre d'équivalent essence pour le gaz utilisé comme carburant engendre les taux d'impôt par 1'000 litres ou 1'000 kg (unités de mesure selon le tarif de l'impôt sur les huiles minérales) mentionnés à l'annexe 1a.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour l'économie

3.1.1 Changements en ce qui concerne les quantités de carburant

La réduction fiscale est censée faire augmenter la demande en carburant ménageant l'environnement. Les quantités consommées de gaz naturel, de gaz liquide, de biogaz et des autres carburants issus de matières premières renouvelables s'accroîtront vraisemblablement tandis que la demande en essence diminuera en raison de la majoration de l'impôt aux fins de compensation de la diminution des recettes ainsi que sous l'effet d'autres influences.

Sur la base d'estimations des associations de la branche, les quantités de carburant imposées évolueront vraisemblablement comme il suit:

Produit	**2003**[1]	**2007**	**2010**
Essence (en 1000 l)	5'000'000	4'500'000[2]	4'000'000[3]
Huile diesel (en 1000 l)	1'800'000	2'300'000[2]	2'700'000[3]
Gaz liquide (en 1000 l)	900	10'000	40'000
Gaz naturel (en 1000 kg)	900	17'000	52'000
Biogaz (in 1000 kg)	500	3'000	6'000
Ethanol (in 1000 l)	-	80'000	200'000
Ester méthylique d'huiles végétales ou animales (en 1000 l)	2'200	10'000	70'000

[1] Quantités imposées en 2003.
[2] Chiffres extrapolés au moyen de la croissance moyenne sur la base de la tendance évolutive selon chiffres 2010.
[3] Chiffres selon étude Infras, taxe sur le CO_2 / centime climatique pour les carburants, 16 juin 2003 de l'OFEFP: essence 2'982 t (densité 0.75), huile diesel 2'220 t (densité 0.84). Les chiffres montrent la tendance de la substitution de l'essence par l'huile diesel.

Les évolutions quantitatives seront examinées au fur et à mesure.

3.1.2 Conséquences pour le marché du gaz naturel et du biogaz

Tant du côté de l'offre que de la demande, la réduction fiscale en ce qui concerne le gaz naturel et le biogaz induira un attrait financier pour la commercialisation de ces deux produits en tant que carburant. S'agissant de l'offre, il est prévu d'étendre le réseau des stations de ravitaillement de 40 à 50 actuellement à 100 en 2006. Pour ce qui est de la demande, le prix d'acquisition plus élevé des véhicules propulsés au gaz naturel (supérieur en moyenne de 2'500 à 6'000 fr. au prix des véhicules à essence comparables) pourra être compensé par des coûts d'exploitation plus avantageux dans un délai d'environ quatre ans.

3.1.3 Conséquences pour le marché des carburants liquides

Selon l'étude taxe sur le CO_2 / centime climatique sur les carburants[2], il existe sur le marché des carburants liquides une tendance à consommer moins d'essence et davantage d'huile diesel. La présente modification de loi renforcera cet effet vu que, du fait de la compensation de la diminution des recettes, l'essence deviendra plus chère par rapport à l'huile diesel.

3.1.4 Conséquences pour l'écoulement transfrontalier

L'augmentation du prix de l'essence provoquera un léger rapprochement avec l'imposition plus élevée des carburants dans les régions étrangères qui nous entourent. Elle découragera quelque peu les automobilistes étrangers de se ravitailler en Suisse. Toutefois, les majorations de prix ne devraient guère modifier sensiblement ces ravitaillements.

3.1.5 Conséquences pour le parc de véhicules

La présente modification de loi n'a pas de conséquences pour le parc de véhicules. Les importateurs de véhicules automobiles garantissent qu'une adjonction jusqu'à 5 % de carburants issus de matières premières renouvelables aux carburants traditionnels est parfaitement possible avec les véhicules actuels, sans qu'il soit nécessaire d'adapter les moteurs.

3.1.6 Conséquences pour les consommateurs

Dans la phase initiale consécutive à l'instauration de la mesure, le prix de l'essence n'augmentera que de 1 à 2 centimes par litre. Pour cette raison et à cause des prix des carburants issus de matières premières renouvelables, la charge fiscale des consommateurs devrait s'accroître de près de 100 millions de francs. En 2010, il faut s'attendre à une augmentation d'environ 6 centimes par litre d'essence, ce qui conduira à une charge supplémentaire de quelque 250 millions de francs.

L'augmentation des coûts de transport pour les véhicules à essence étant répartie sur un grand nombre de consommateurs, elle sera minime au niveau individuel. Les effets de cette hausse de prix sur l'indice national des prix à la consommation sont marginaux. Non seulement les particuliers, mais aussi les entreprises qui utilisent des véhicules à essence subiront une charge supplémentaire. D'autre part, les coûts de transport diminueront pour les détenteurs de véhicules à gaz qui profiteront de la réduction d'impôt. Les répercussions sur les divers acteurs économiques dépendent, d'une part, de la manière dont le surcoût sera reporté sur les consommateurs et, d'autre part, du comportement des particuliers qui soit profiteront de la réduction fiscale soit seront désavantagés par l'évolution des prix relatifs des divers carburants.

[2] Etude Infras, taxe sur le CO_2 / centime climatique sur les carburants, 16 juin 2003, OFEFP.

3.1.7 Conséquences pour le PIB

Les mesures impliquent des investissements (installations de production, stations de ravitaillement), dont le montant n'est pas connu pour l'instant.

Par rapport au produit intérieur brut, qui s'élevait en 2003 à quelque 442 milliards de francs, le changement du pouvoir d'achat qui en résulte (env. 0.05 % du PIB attendu) est insignifiant et n'a quasiment aucun effet sur la demande intérieure globale.

3.2 Conséquences pour la Confédération

3.2.1 Conséquences financières

Vu que la mesure sera transposée dans le respect de la neutralité des recettes, il n'en résultera en principe aucune conséquence financière pour la Confédération. En raison du mécanisme de compensation, des excédents positifs ou négatifs de recettes pourront néanmoins se produire, mais ils seront de nouveau compensés par l'adaptation du taux de l'impôt grevant l'essence.

3.2.2 Effets sur l'état du personnel

La modification de loi proposée peut être transposée avec le personnel existant.

3.3 Conséquences pour les cantons et les communes

La modification de la loi n'a aucune conséquence directe pour les cantons et les communes.

3.4 Conséquences écologiques

Calculées sur la base des changements quantitatifs mentionnés sous point 3.1.1, les réductions de CO_2 sont les suivantes:

Produit	Total	Quantité de substitution	Facteur de conversion	Equivalent essence[2] (en 1000 l)	Réduction de CO_2 (en t CO_2)[4]
Essence (en 1000 l)	4'000'000				
Gaz naturel (en 1000 kg)		31'200	1.5	46'800	30’000
Biogaz[1] (en 1000 kg)		3'600	1.5	5'400	13’000
Gaz liquide (en 1000 l)		23'000	0.74	17'000	
Ethanol (in 1000 l)		200'000	1.0[3]	200'000	468’000
Total substitution de l’essence				269'000	511’000
Produit	**Total**	**Quantité de substitution**	**Facteur de conversion**	**Equivalent huile diesel[2] (en 1000 l)**	**Réduction de CO_2 (en t CO_2)[4]**
Huile diesel (en 1000 l)	2'700'000				
Gaz naturel (en 1000 kg)		20'800	1.3	27'000	
Biogaz[1] (en 1000 kg)		2'400	1.3	3'100	8’000
Gaz liquide (en 1000 l)		17'000	0.65	11'000	
Ester méthylique d’huiles végétales ou animales (en 1000 l)		70'000	0.9	63'000	164’000
Total substitution de l’huile diesel				104'000	172’000
Effet potentiel global sans prise en considération des processus antérieurs					**683’000**

[1] De qualité gaz naturel.
[2] Chiffres arrondis.
[3] Le facteur de conversion selon la teneur énergétique est 0.67. Une première étude du LFEM avec un véhicule a toutefois montré que l’essence additionnée de 5 % d’éthanol est plus performante que l’essence actuelle, d’où l’application d’un facteur de conversion de 1.0.
[4] Calculé en t de CO_2 sur la base des facteurs d’émission de CO_2 suivants (correspondent aux facteurs d’émission de la loi sur le CO_2): essence 2.34 par 1000 l, huile diesel 2.61 par 1000 l, gaz naturel 2.56 par 1000 l, gaz liquide 1.52 par 1000 l.

Le tableau illustre le grand potentiel de la différenciation d’impôt proposée pour la réduction des émissions de CO_2. En moyenne de la période cible selon la loi sur le CO_2 (2008 – 2012), on peut s’attendre à des réductions allant d’au moins 402'000 tonnes de CO_2 par an (hypothèse: addition de 2 % de bioéthanol à l’essence) jusqu’à 683'000 tonnes de CO_2 au maximum (hypothèse: addition de 5 %).

Il sied de relever que, dans le cas de l’estimation précitée de la réduction de CO_2, il s’agit de chiffres bruts ne tenant pas compte des émissions de CO_2 lors de la culture, de la fabrication et du transport des carburants fossiles et que, par conséquent, seu-

les sont prises en considération les émissions de CO_2 lors de la consommation finale dans le véhicule. Ces facteurs varient fortement et sont dès lors difficiles à estimer.

Le remplacement de l'huile diesel par le gaz naturel n'a pas été quantifié dans le tableau ci-dessus car l'économie de CO_2 du gaz naturel par rapport à l'huile diesel lors de la combustion est comparativement minime; l'essentiel de l'avantage écologique du gaz naturel résulte en effet plutôt des processus en amont ainsi que des avantages au niveau de l'hygiène de l'air.

En plus des effets susmentionnés, l'augmentation du prix de l'essence provoquera une substitution accrue de cette dernière par l'huile diesel, avec pour corollaire des économies supplémentaires de CO_2.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La Limpmin est fondée sur l'article 131, alinéa 1, lettre e ainsi que l'alinéa 2 de la constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS *101*), qui habilite la Confédération à percevoir un impôt à la consommation sur le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits résultant de leur raffinage ainsi que sur les carburants.

4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

4.2.1 Compatibilité avec le GATT/OMC

Vu que l'allégement fiscal envisagé pour les carburants ménageant l'environnement au détriment de l'essence a pour but de réduire non seulement la pollution de l'air en Suisse mais aussi les émissions de gaz à effet de serre à l'échelon mondial, il s'agit d'une mesure unilatérale destinée à protéger (également) des biens extraterritoriaux. Les accords OMC pertinents, surtout l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (GATT 1994; RS *0.632.20*), ne règlent pas expressément l'admissibilité de mesures extraterritoriales. Jusqu'à présent, la jurisprudence des organes de l'OMC chargés du règlement des différends n'a pas non plus élucidé cette question contestée.

La présente modification de loi selon laquelle la fabrication de carburants neutre quant au CO_2 est encouragée afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre vise la protection de l'atmosphère terrestre, qui est reconnue en tant que bien commun digne de protection et qui tombe sous le coup de la disposition d'exception de l'art. XX(g) GATT 1994. La protection extraterritoriale de tels biens (Global Commons) est, du moins dans les ouvrages spécialisés, plutôt considérée comme admise. Néanmoins, il n'est aujourd'hui pas possible de dire de manière irrévocable si un allégement fiscal en faveur du gaz naturel et du gaz liquide resp. une exonération fiscale pour le biogaz et les carburants issus de matières premières renouvelables selon les articles 12a et 12b (nouveaux) Limpmin sont problématiques au vu du droit OMC.

La question de la conformité à l'OMC se pose en particulier au sujet de la norme de délégation selon l'article 12b, alinéa 3 (nouveau) Limpmin. Cette disposition habilite le Conseil fédéral à fixer des exigences à la preuve d'un bilan écologique global positif, ce qui signifie que, finalement, il est procédé à un traitement différencié de produits qui, sinon, sont identiques. Cette inégalité de traitement s'appuie uniquement sur la méthode et le processus de production et relève par conséquent du domaine de ce qu'il est convenu d'appeler process and production methods (PPMs). Les accords OMC pertinents ne règlent pas l'admissibilité de PPMs. Les organes de l'OMC chargés du règlement des différends ont jusqu'à présent rejeté, selon une jurisprudence constante, les PPMs comme critère déterminant pour un traitement fiscal différencié de produits qui, physiquement, sont autrement identiques. Tandis que le fait d'avantager fiscalement le gaz naturel, le gaz liquide, le biogaz et les carburants issus de matières premières renouvelables par rapport à l'essence semble être admis en vertu de l'art. XX(g) GATT 1994, une imposition différenciée sur la base d'exigences requises de la preuve d'un bilan écologique global positif est problématique au vu du droit OMC.

Si le Conseil fédéral devait réellement instaurer un impôt différencié, il faudrait absolument veiller lors de la concrétisation à ce que les critères de distinction soient fondés sur des caractéristiques et des méthodes de mesure reconnues internationalement. L'élément central pour un aménagement de l'impôt sur les huiles minérales aussi conforme que possible aux impératifs de l'OMC est qu'une imposition inégale des biocarburants n'est réputée légitime que si elle est absolument neutre en ce qui concerne la provenance et appliquée de façon non discriminatoire. Une imposition différenciée ne doit pas conduire à favoriser (même pas indirectement de facto) les produits indigènes. L'unique fil rouge pour la mise en place concrète de la législation doit être l'objectif de réduire les nuisances environnementales.

4.2.2 Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972

Les carburants concernés par la mesure tombent sous le coup de l'accord de libre-échange Suisse-CE du 22 juillet 1972 (ALE, RS *0.632.401*). Selon l'article 18, alinéa 1, ALE, la Suisse s'abstient de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits d'une Partie contractante et les produits similaires originaires de l'autre Partie contractante. A cet égard, une discrimination indirecte est elle aussi incompatible avec l'accord. Avantager fiscalement les carburants indigènes pour promouvoir la production suisse serait dès lors en contradiction avec l'ALE. Les réductions d'impôt prévues et la majoration de l'impôt grevant l'essence s'appliquent indistinctement aux marchandises fabriquées en Suisse et à celles fabriquées à l'étranger. Dans la mesure où elles ne favorisent pas non plus indirectement la production indigène, elles devraient être compatibles avec les dispositions de l'article 18, alinéa 1, ALE.

Selon l'article 23, alinéa 1 iii), ALE, toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord dans la mesure où elle est susceptible d'affecter les échanges entre la CE et la Suisse.

Il sied de relever à cet égard qu'un allégement fiscal peut constituer une aide publique inadmissible s'il en résulte un traitement de faveur pour certaines entreprises.

Avec la modification de loi prévue, les entreprises suisses et étrangères seront traitées sur un pied d'égalité et, par conséquent, l'allégement fiscal ne constitue pas une aide publique inadmissible.

Avec la réduction fiscale prévue, les consommateurs seront exonérés en partie ou en totalité de l'impôt sur les huiles minérales. Les fabricants de tels carburants en Suisse ne reçoivent dans le cadre de l'impôt sur les huiles minérales ni des aides à l'investissement ni des aides à l'exploitation.

4.3 Délégation de compétences législatives

L'article 164, alinéa 2, cst. dispose que la loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la constitution ne l'exclue. La norme de délégation a pour objet de définir l'ampleur et les lignes directrices de la réglementation déléguée. Les compétences déléguées au Conseil fédéral à l'article 12b, alinéas 2 et 3 et à l'article 12c, alinéa 2, remplissent ces exigences.