

Révision de la loi sur le CO₂

Madame la conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel a pris connaissance du sujet de la consultation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (DETEC) et vous remercie de lui offrir la possibilité de donner son avis sur la présente révision de la loi sur le CO₂.

Ce projet fait suite à la votation du 13 juin 2021 lors de laquelle le peuple suisse a rejeté un premier projet de révision. Le Parlement fédéral a ensuite adopté en décembre 2021 une prolongation jusqu'à fin 2024 de la loi actuelle. Les mesures concrètes inscrites dans le présent projet de révisions de la loi sur le CO₂ couvrent la période 2025-2030. Afin de tenir compte du résultat des votations du 13 juin, le projet renonce à l'introduction de nouvelles taxes ou à l'augmentation de taxes existantes. Cette nouvelle mouture utilise principalement le levier des incitations, notamment au travers d'incitations fiscales et de promotion dans le secteur des transports, du bâtiment et de l'industrie. Le principe est que les moyens financiers prélevés sont en principe réalloués au secteur d'où ils proviennent. Nous comprenons cette approche pragmatique et espérons qu'elle permettra d'atteindre les objectifs fixés tout en limitant au maximum de recourir à des compensations à l'étranger.

En plus des dispositions de la loi sur le CO₂, le présent projet prévoit aussi des modifications dans la loi sur la protection de l'environnement, la loi sur l'imposition des huiles minérales, la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, la loi sur l'énergie et la loi fédérale sur l'aviation.

Globalement, nous soutenons le projet de révision proposé. Nous vous faisons part ci-dessous de commentaires d'ordres généraux et par article.

Commentaires généraux

Pour atteindre les objectifs de -50% de gaz à effets de serre (GES) d'ici 2030 et de neutralité carbone d'ici 2050, la Suisse doit encourager une mobilité plus respectueuse de l'environnement, en particulier au regard des émissions de GES que celles-ci engendrent. Une forte réduction des consommations de carburants par prestation kilométrique doit en particulier être visée. Dans ce contexte, **le report modal vers une offre de transports publics fiable et de qualité, propulsée par des technologies respectueuses de l'environnement est une composante importante de la politique climatique suisse.**

Dans le secteur des transports, le nouveau projet de loi vise essentiellement l'augmentation de la part des véhicules à faibles émissions, en misant sur une combinaison de mesures fiscales (p.ex. exonération de la RPLP des poids-lourds à moteur électrique ou à hydrogène), de mesures législatives (p.ex. valeurs limites d'émissions imposées aux véhicules de tourisme, obligation d'incorporation de carburants renouvelables dans le transport terrestre et aérien), d'incitations financières et de soutien aux investissements dans de nouvelles technologies (p.ex. bornes de recharge électriques).

Important levier à activer, le report modal (vers les transports publics, comme vers la mobilité durable) n'est abordé que de manière marginale par le projet de révision. Seuls les

déplacements transfrontaliers sont ainsi traités par le biais du soutien aux lignes de transports ferroviaires internationales (trains de nuit, en particulier). Mais les soutiens accordés ne concerneront pas les lignes transfrontalières locales ou régionales. Or, les analyses montrent que **le report modal constitue un levier efficace de réduction des émissions de GES dans la mobilité quotidienne des personnes.**

Concernant la motorisation plus respectueuse de l'environnement, nous saluons le soutien financier en faveur des transports publics routiers et la navigation publique. Néanmoins, **nous nous interrogeons sur les faibles montants annuels qui seront versés**, bien en deçà des recettes supplémentaires obtenues par la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales dont bénéficient les entreprises de transport concessionnaires.

Dans le secteur des transports, la stratégie climatique du canton de Neuchâtel, concrétisée dans son Plan climat cantonal 2022-2027, vise à optimiser la coordination entre urbanisme et transports, à accompagner le déploiement de la mobilité à zéro émissions et à favoriser le report modal vers les transports publics et la mobilité douce. Dans le domaine des transports publics, les mesures concrètes passent, par exemple, par un soutien à l'acquisition de trolleybus à batterie pour les transports publics urbains, la promotion des transports publics auprès des jeunes adultes et la promotion d'une tarification des transports publics favorable au transfert modal. **Nous relevons ainsi un certain décalage entre les objectifs fédéraux et les objectifs cantonaux.**

Par conséquent, nous estimons que **les aides financières prévues dans le domaine des transports publics** pour favoriser une évolution technique et comportementale compatible avec les objectifs climatiques fédéraux **constituent un élément essentiel et devraient être augmentés dans le nouveau projet de révision de la LCO₂ mis en consultation.**

Commentaires par article

Article 10, alinéa 2^{bis}, 3 et 5

Nous nous interrogeons sur les objectifs en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules légers et utilitaires, qui sont fixés en pourcentage des valeurs déterminantes de l'Union européenne. Non seulement les pourcentages fixés semblent extrêmement ambitieux lorsqu'on lit l'annexe I du règlement EU 2019/6331 auquel renvoie la note 33 du rapport explicatif, mais on ne sait pas à quelles valeurs précises il est fait référence. L'atteinte des objectifs ne deviendrait-elle pas irréaliste en cas d'un éventuel abaissement des valeurs européennes dans les prochaines années ?

Articles 13b et 13c

Le recours aux carburants renouvelables pourra avoir un effet négatif en incitant à prolonger l'usage de technologies peu efficaces. Il est d'autant plus important de renforcer les soutiens aux investissements dans de nouvelles technologies de motorisation.

Article 37a

Nous saluons le maintien de la mesure de soutien au développement de nouvelles offres de transport ferroviaire transfrontalier (jusqu'en 2030) ainsi que le fait que ces aides soient allouées sous forme de contributions à fonds perdus. Les trains de nuit, en particulier, permettront ainsi d'offrir une alternative aux vols court-courrier.

Par ailleurs, au moment même où des pays voisins prennent des initiatives pour la réintroduction de grands express européens de nuit comme de jour, il est important que la Suisse puisse rapidement participer à leur financement pour éviter d'être contournée.

Même si l'objectif premier de cette mesure est de diminuer le recours à l'aviation pour les voyages continentaux, le Service des transports regrette que le soutien à allouer ne concerne pas également le trafic transfrontalier régional. Le trafic individuel motorisé transfrontalier représente une part majeure des prestations kilométriques pour les déplacements traversant la frontière cantonale. Un report modal vers les transports publics permettrait de réduire les émissions de GES et d'augmenter de façon substantielle la qualité de vie (bruit, pollution de l'air) dans les zones frontalières.

Les possibilités de contributions fédérales à l'amélioration des offres existantes ainsi qu'à l'investissement dans l'infrastructure ou le matériel roulant sont limitées et non garanties : programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES) et Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

Demande :

Nous demandons une modification de l'art.37a, al.1 de sorte à soutenir le développement des offres de transport ferroviaire transfrontalier longue distance comme régionale.

Article 41a

Un montant maximal de 15 millions de francs par an, jusqu'à fin 2035, est prévu pour la conversion des bus et des bateaux des transports publics vers une motorisation non fossile (exclusivement électrique ou à hydrogène). Ce montant sera financé par les recettes supplémentaires de la Confédération qui résulteront, à partir de 2025, de la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux entreprises de transport concessionnaires (art. 18, al. 1bis de la Limpmin).

Concernant l'abrogation de cette disposition, nous sommes d'avis qu'une suppression par étapes du privilège fiscal accordé aux entreprises de transport concessionnaires est préférable à une suppression totale dès 2025. En effet, dans un contexte de sortie de crise sanitaire, le niveau nominal de la demande en transport public n'est pas encore celui de 2019 et mettra vraisemblablement encore plusieurs années avant de l'atteindre. Dans ces conditions, une suppression abrupte du remboursement de cet impôt pourra mener à une hausse des besoins financiers ordinaires pour les entreprises de transport et les commanditaires.

Demande :

Nous demandons d'échelonner dans le temps l'abrogation de l'art.18, al.1bis de la Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin), dès 2025 pour le trafic urbain et dès 2030 pour le trafic régional.

Bien que nous soutenons l'encouragement à la décarbonisation des transports publics routiers et par bateau, nous regrettons la somme allouée annuellement, qui semble très faible en regard :

- des recettes supplémentaires que la Confédération réalisera dès 2025, après la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales prélevé sur les entreprises de transport concessionnaires :

Selon la prise de position du Conseil fédéral sur l'interpellation 19.3375 de Jürg Grossen, un total de 84 millions de francs de l'impôt sur les carburants a été remboursé aux entreprises de transport (5,6 millions pour le trafic par bateau et 78,4 millions pour le trafic routier) en 2018. Si, comme annoncé en introduction de son rapport explicatif, la Confédération pose comme principe que « les moyens financiers bénéficient à nouveau au secteur d'où ils proviennent », à quelles fins sera affecté le solde des recettes ?

- des investissements que devront faire les entreprises en vue de réaliser la transition énergétique de leur flotte actuelle :

À titre d'exemple, l'acquisition de 30 trolleybus à batterie pour le réseau urbain de TransN coûtera des investissements d'environ 60 millions de francs échelonnés sur la période 2023-2042, dont 33 millions pour l'achat du matériel roulant. Le reste du montant est destiné à la maintenance du matériel roulant (adaptation des ateliers, remplacement des batteries et de l'électronique) ainsi qu'au renforcement de l'alimentation électrique et au renouvellement d'éléments de la ligne aérienne. Pour cette mesure de décarbonisation des transports publics urbains neuchâtelois, TransN ne pourra solliciter une contribution de la Fondation Klik qu'à hauteur de 1 million de francs pour la période 2023-2030. Le canton a aussi déposé une demande de contribution à l'investissement via le programme en faveur du trafic d'agglomération (PA4), mais sans certitude d'être éligible à un financement fédéral.

Les hypothèses retenues pour fixer le montant plafond de la contribution à 15 millions de francs par année jusqu'en 2035 doivent ainsi être précisées. Si, par hypothèse, la loi entre en vigueur en 2023, la durée de soutien serait de 12 ans. Compte tenu du nombre d'unités à remplacer (5'141, dont 5'000 bus et 141 bateaux avec une concession fédérale avec moteur diesel à renouveler) et le volume financier disponible sur 12 ans (180 millions), le soutien fédéral porterait sur un montant unique d'environ CHF 35'000.- par unité remplacée en considérant un échelonnement du renouvellement du parc de véhicules sur la même durée. Le surcoût d'un bus standard entre une version diesel et une version électrique étant actuellement de l'ordre de CHF 320'000.-, l'aide fédérale représenterait environ 10% des surcoûts d'investissement.

Demande :

Nous demandons que l'entier des recettes résultant de la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales bénéficie aux transports publics.

Dans le domaine du TRV, la décarbonisation des transports publics induira, dans les conditions de l'actuel projet de révision, une augmentation des coûts non couverts par les recettes, ceux-ci devenant plus importants en raison des coûts subséquents d'investissement découlant du changement de mode de propulsion des véhicules/bateaux. À terme, le non renouvellement de la participation de la Confédération à la commande des lignes devenues non rentables est à craindre. Dès lors, les directives de financement découlant de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional (OITRV ; RS 745.16), mentionnées notamment à l'article 6 alinéa 3, doivent être adaptées pour tenir compte de ce risque.

Demande :

Nous demandons que la directive fixant les conditions de rentabilité minimale dans le trafic régional de voyageurs tienne compte du type de motorisation exploité sur la ligne, en sus de la catégorie d'offre, afin de fixer le degré minimal de couverture des coûts.

Les aides fédérales sont offertes jusqu'en 2035 mais sans date de déclenchement du processus. De nombreux cantons ont déjà fait des efforts pour décarboniser les transports publics (appels d'offres lancés et/ou en cours de livraison). Un soutien complémentaire de la Confédération était attendu avec la révision de la LCO₂. L'entrée en vigueur de cette dernière a toutefois pris du retard. Est-il envisagé que les aides puissent s'obtenir de manière rétroactive, par exemple, au 1^{er} janvier 2022, date à laquelle le projet de loi refusé dans les urnes en juin 2021 aurait dû entrer en vigueur ?

Demande :

Nous demandons que le soutien à la décarbonisation des transports publics soit rétroactif au 1^{er} janvier 2022, date à laquelle le premier projet de révision de la LCO₂ aurait dû entrer en vigueur.

Enfin, étant donné que l’empreinte CO₂ de l’hydrogène produit par électrolyse dépend de l’origine de l’électricité utilisée (fossile, nucléaire ou renouvelable), il conviendrait de préciser que la contribution concerne uniquement l’hydrogène d’origine non fossile).

Demande :

Nous demandons que l’art. 41a, al.1 précise que la contribution fédérale concerne « les véhicules dont la source de propulsion est exclusivement l’électricité ou l’hydrogène d’origine non fossile ».

Finalement, le Conseil d’État neuchâtelois souligne qu’il soutient la prise de position commune de la conférence des directeurs cantonaux de l’énergie (EnDK), de la conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l’aménagement du territoire et de l’environnement (DTAP) et de la conférence des directeurs cantonaux des transports publics (DTP), notamment l’approche alternative consistant à augmenter temporairement l’affectation partielle de 33% à 49% (art. 33a) ainsi que de renoncer à la limite financière maximale de 420 millions de francs qui permettrait d’employer l’intégralité des fonds disponibles pour leur utilisation prévue dans le domaine du bâtiment (art. 34).

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l’assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 mars 2022

Au nom du Conseil d’État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND