



06.01.2020

Priorités de l'encouragement au sens de l'art. 39

Rapport à l'intention de la CEATE-N

17.071 n Révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020

1 Contexte

L'administration est chargée de classer par ordre de priorité les mesures visées à l'art. 39, al. 2, de la loi sur le CO₂ qui ont été décidées par le Conseil des États en septembre 2019 lors des débats concernant le projet de révision totale de cette loi. Chaque année, au moins 60 millions de francs issus de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ seront consacrés à des mesures de réduction à long terme des émissions de CO₂ des bâtiments, y compris des mesures visant à réduire la consommation d'électricité au cours des mois d'hiver. En outre, les contributions globales que les cantons n'ont pas épuisées seront mises à disposition pour financer les mesures décidées (dépliant relatif à la loi sur le CO₂ ; art. 39, al. 1 et 2).

Environ 90 millions de francs n'ont pas été utilisés sur les 397 millions qui étaient disponibles en 2019 au titre des contributions globales. Lors des débats relatifs audit projet de révision totale, le Conseil des États a décidé que la contribution complémentaire aux cantons, financée par ces contributions globales, ne doit pas représenter plus du triple (jusqu'à présent, plus du double) du crédit annuel accordé par le canton à la réalisation de son programme (dépliant relatif à la loi sur le CO₂ ; art. 39, al. 3, let. b). L'administration estime donc qu'à partir de 2022, date de la probable entrée en vigueur de la version révisée de la loi sur le CO₂, les contributions globales pourraient présenter un solde positif de 70 millions de francs au plus, de sorte que 60 à 130 millions pourraient être alloués au financement des mesures visées à l'art. 39, al. 2.

L'affectation est exécutée dans l'ordre suivant :

- Les ressources annuelles disponibles pour l'art. 39 équivalent à un tiers maximum du produit de la taxe sur le CO₂, mais au plus à 450 millions de francs (2019 : 397 millions pour une taxe de 96 francs par tonne de CO₂).
- En premier lieu, 60 millions sont alloués aux mesures visées à l'al. 2.
- En second lieu, des ressources sont octroyées aux cantons conformément à l'art. 39, al. 3, let. b (contribution de base, contribution complémentaire).
- Les ressources non utilisées par les cantons sont mises à disposition pour les mesures visées à l'al. 2.

2 Critères de priorisation

Les mesures doivent avant tout servir à réduire à long terme les émissions de CO₂ des bâtiments et à baisser la consommation d'électricité au cours des mois d'hiver. Des instruments existants ou prévus dans d'autres pans de la législation sur l'énergie et le climat couvrent déjà plusieurs de ces exigences. Il convient d'en tenir compte lors de la hiérarchisation des mesures, notamment en ce qui concerne

l'impact supplémentaire par rapport aux outils actuels et les moyens requis en la matière. Les ressources allouées lors de l'évaluation des mesures ne constituent pas un critère de priorisation. Elles correspondent au montant minimal devant être mis à disposition pour que la mesure déploie ses effets. Il ne s'agit toutefois que d'estimations sommaires, car les mesures n'ont pas encore été élaborées.

3 Évaluation des mesures

Formulation de l'art. 39, al. 2, de la loi sur le CO₂ d'après la décision du Conseil des États : *La Confédération consacre chaque année 60 millions de francs, issus des moyens prévus à l'al. 1 et des contributions globales aux cantons non utilisées, notamment au financement des mesures suivantes :*

Let. a : planifications énergétiques territoriales cantonales, communales et supracommunales pour les sources d'énergie renouvelable

La planification territoriale de l'approvisionnement en énergie, par exemple en déterminant des zones appropriées pour les réseaux thermiques ainsi que pour l'utilisation des rejets de chaleur et de la chaleur ambiante, relève de la compétence des communes. Des programmes thermiques permettent d'utiliser efficacement le potentiel de chaleur d'origine renouvelable dans les régions et d'éviter d'éventuels investissements erronés dans de coûteuses infrastructures thermiques. Les collectivités publiques bénéficient de prestations de conseil dans le cadre du programme SuisseEnergie pour les communes. Elles n'ont toutefois souvent pas les ressources nécessaires pour financer l'élaboration de ces programmes thermiques suprarégionaux, qui portent également sur la planification éventuelle du démantèlement des réseaux d'énergie fossile. Cette mesure comble une lacune et complète les activités de la Confédération et des cantons dans ce domaine. De plus, elle soutient l'exigence de réduction de la consommation électrique durant les mois d'hiver (couplage des secteurs grâce à la planification énergétique territoriale). Ressources annuelles requises : de 3 à 5 millions de francs. Priorité de la mesure : élevée.

Let. b : projets d'utilisation directe de la géothermie pour la production de chaleur

La let. b remplace l'art. 39, al. 2, du projet de révision totale de la loi sur le CO₂ tel que soumis par le Conseil fédéral et selon lequel la Confédération consacre au plus 30 millions de francs par an au soutien de projets destinés à permettre l'utilisation directe de la géothermie pour la production de chaleur. Ces projets visent à utiliser directement une eau naturellement chaude et à optimiser l'usage énergétique des différents niveaux de température. Ils ne bénéficient d'aucune autre mesure d'encouragement, à l'exception de la promotion de la recherche et de l'innovation. Cette mesure soutient l'exigence de réduction de la consommation électrique durant les mois d'hiver. Ressources annuelles requises : de 10 à 30 millions de francs. Priorité de la mesure : élevée.

Let. c : remplacement des chauffages à combustibles fossiles et des chauffages électriques fixes à résistances par une production de chaleur par des énergies renouvelables

Le 28 août 2019, le Conseil fédéral a décidé de viser un bilan climatique équilibré d'ici à 2050 et de réduire à zéro ses émissions nettes. À partir de 2050, la Suisse ne devra plus rejeter dans l'atmosphère davantage de gaz à effet de serre que ce que les réservoirs naturels et artificiels sont capables d'absorber¹. Cet objectif implique notamment que les ménages, les prestataires de services et les entreprises artisanales passent rapidement à une production de chauffage et d'eau chaude d'origine renouvelable. Le remplacement des systèmes de chauffage à combustibles fossiles est encouragé par les cantons à travers les modèles de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) et le Programme Bâtiments ainsi que, dans une moindre mesure, par la Fondation pour la protection du climat et la compensation de CO₂ (KliK). Les cantons ne proposent cependant pas tous de tels programmes d'encouragement. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les contributions globales versées chaque année par la Confédération ne sont pas entièrement utilisées. Le remplacement des systèmes de chauffage à combustibles fossiles doit néanmoins être réalisé à l'échelle de la Suisse. Le Conseil des États comble cette lacune à l'art. 39, al. 2, let. c. En outre, la mesure contribue à réduire la consommation d'électricité pendant les mois d'hiver. Ressources annuelles requises : de 30 à 60 millions de francs. Priorité de la mesure : élevée.

¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-76206.html>

Let. d : couverture des risques liés aux investissements dans la construction et l'extension de réseaux thermiques et de l'installation de production de chaleur afférente, qui sont alimentés par des énergies renouvelables

Les projets qui nécessitent d'importants investissements et ont une longue période d'amortissement (p. ex. utilisation des rejets de chaleur industriels pour exploiter des réseaux thermiques) s'accompagnent de risques non maîtrisables tels que la disparition précoce de la source de chaleur, qui doit être compensée par la construction d'une nouvelle installation de production de chaleur. Les outils existants de la politique climatique et énergétique ne couvrent pas ces risques. Les réseaux de chauffage à distance sont encouragés par les cantons, par la fondation KliK et par d'autres fonds privés. Ressources annuelles requises : engagement conditionnel. Les risques sont couverts par des cautionnements. Un montant substantiel, disponible en cas de dommage, devrait être accumulé au fil des ans. Priorité de la mesure : moyenne.

Let. e : couverture des risques à long terme liés aux investissements dans des mesures de modernisation des bâtiments respectueuses du climat

La Confédération et les cantons misent sur le Programme Bâtiments, les allègements fiscaux et la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles pour accroître le (faible) taux d'assainissement annuel. Des mesures indirectes telles que la mise à disposition de guides, de brochures d'information et de prestations de conseil sont proposées par l'intermédiaire du programme SuisseEnergie. La Confédération soutient également des modèles économiques discrétionnaires comme le contrat de performance énergétique, qui permet aux propriétaires fonciers, en collaboration avec leur fournisseur d'énergie, d'accroître à moindre coût l'efficacité énergétique de leurs bâtiments et installations. La mesure prévue ne déploie donc pas forcément des effets supplémentaires ; les obstacles existants ne sont pas supprimés. Ressources annuelles requises : les risques sont couverts par des cautionnements. Un montant substantiel, disponible en cas de dommage, devrait être accumulé au fil des ans. Priorité de la mesure : faible.

Let. f : installation d'infrastructures de recharge dans les bâtiments multipartites

Le Conseil des États souhaite contraindre les importateurs de carburants fossiles à réaliser d'ici à 2030 au moins 3 % de leur engagement de réduction grâce à des mesures encourageant la mobilité électrique ou des systèmes de propulsion alternatifs (dépliant relatif à la loi sur le CO₂ : art. 27, al. 3^{bis}). On ignore si ces importateurs peuvent respecter ces prescriptions, car cela dépend des exigences posées aux importateurs de véhicules et des valeurs cibles de CO₂ applicables aux voitures de tourisme, aux véhicules utilitaires légers et aux camions. Les importateurs de carburants sont tributaires de l'exclusion, par les importateurs de véhicules, d'un volume suffisant de véhicules électriques des objectifs de flotte, sans quoi la réduction des émissions de CO₂ résultant de la promotion des systèmes de propulsion alternatifs (véhicules électriques) ne peut pas être prise en compte dans la réalisation de leurs propres objectifs. Le Conseil des États a certes défini la base légale correspondante à l'art. 13, al. 2^{bis}, mais les importateurs de véhicules ont tout intérêt à s'appuyer sur les véhicules électriques pour respecter leurs propres obligations. Par conséquent, les importateurs de carburants pourraient se concentrer sur la promotion des stations de recharge, par exemple en soutenant les raccordements dans les bâtiments. L'encouragement des infrastructures de recharge dans les bâtiments multipartites au sens de l'art. 39, al. 2, vient donc concurrencer l'obligation simultanée, pour les importateurs de carburants, de compenser les émissions de CO₂. Lors de l'exécution, une répartition complexe des effets sera nécessaire pour déterminer la réduction desdites émissions imputable à chaque instrument. Ressources requises à long terme : de 3 à 5 millions de francs. Priorité de la mesure : faible.

Let. g : installations servant à produire des gaz renouvelables et à les injecter dans le réseau gazier suisse

Le biogaz peut être utilisé dans la production d'électricité, comme carburant pour les véhicules ou comme combustible dans la production de chaleur (industrielle). Il fournit en général une énergie de grande qualité et devrait alimenter des systèmes offrant le meilleur rendement possible (p. ex. des installations de couplage chaleur-force [CCF] pour la production combinée d'électricité et de chaleur). La loi sur le CO₂, la loi sur l'imposition des huiles minérales, la loi sur l'énergie et la loi sur l'agriculture comprennent déjà des mesures qui bénéficient aux producteurs de biogaz. La branche est elle aussi

active et soutient la production de biogaz avec son propre programme d'encouragement. Ressources annuelles requises : de 10 à 30 millions de francs. Priorité de la mesure : moyenne.

4 Hiérarchisation des mesures visées à l'art. 39, al. 2

S'appuyant sur les explications précédentes, l'administration propose l'ordre de priorité suivant :

1. Remplacement des chauffages à combustibles fossiles et des chauffages électriques fixes à résistances par une production de chaleur par des énergies renouvelables
2. Planifications énergétiques territoriales cantonales, communales et supracommunales pour les sources d'énergie renouvelable
3. Projets d'utilisation directe de la géothermie pour la production de chaleur
4. Couverture des risques liés aux investissements dans la construction et l'extension de réseaux thermiques et de l'installation de production de chaleur afférente, qui sont alimentés par des énergies renouvelables
5. Installations servant à produire des gaz renouvelables et à les injecter dans le réseau gazier suisse
6. Installation d'infrastructures de recharge dans les bâtiments multipartites
7. Couverture des risques à long terme liés aux investissements dans des mesures de modernisation des bâtiments respectueuses du climat