



11.06.2018

Exemption de l'obligation de participer au SEQE grâce à la conclusion d'une convention d'objectifs

Rapport à l'intention de la CEATE-N

1 Situation initiale et détails relatifs au mandat

Le 15 mai 2018, au point « Divers » de son ordre du jour, la CEATE-N a chargé l'administration de soumettre une proposition de loi qui permette à l'ensemble des entreprises couvertes par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) d'être exemptées soit de la taxe sur le CO₂ soit de l'obligation de participer au SEQE grâce à la conclusion d'une convention d'objectifs. Cette proposition de loi tient compte également des entreprises et émissions qui seraient couvertes par le SEQE en cas de couplage des systèmes de la Suisse et de l'UE.

D'après les précisions écrites apportées par l'auteur de la proposition le 21 mai 2018, deux variantes possibles ressortent de ce mandat d'examen :

Variante 1 : Les entreprises tenues de participer au SEQE peuvent demander une convention d'objectifs comme alternative. Le SEQE, en tant que tel, reste en place, mais le couplage des SEQE de la Suisse et de l'UE n'est pas mis en œuvre (cf. point 2).

Variante 2 : Le SEQE est abandonné, les entreprises tenues d'y participer sont redevables de la taxe sur le CO₂ et peuvent s'en faire exempter en concluant une convention d'objectifs (cf. point 3).

Afin que ces variantes permettent la réalisation d'objectifs équivalents à ceux fixés à l'art. 3 du projet de loi, elles doivent prévoir une réduction des émissions de CO₂ au moins égale à celle qui aurait été obtenue par une participation au SEQE telle que prévue par la proposition du Conseil fédéral. Dans le cadre du SEQE, on considère que la réduction sera réalisée grâce à la baisse progressive du plafond des droits d'émission disponibles (*cap*) de 2,2 % par an, avec pour effet de s'établir entre 2021 et 2030 à 22 % des émissions de 2010. Cela correspond à une réduction absolue d'environ 1,3 million de tonnes d'équivalent-CO₂ (éq.-CO₂) en 2030 par rapport à 2020.¹

¹ Cet effet ne tient pas compte du report des droits d'émission excédentaires de la période de négoce allant de 2021 à 2030. Dans le message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, le Conseil fédéral estime l'effet de ce report à 0,3 million de tonnes d'éq.-CO₂, ce qui induit une prestation de réduction finale de 1 million de tonnes d'éq.-CO₂.

2 Extension de l'exemption de l'obligation de participer au SEQE (variante 1)

2.1 Alternative au projet de loi du Conseil fédéral

La variante 1 offre à l'ensemble des entreprises couvertes par le SEQE la possibilité de choisir entre une participation au SEQE et la fourniture d'une prestation de réduction comparable en dehors du SEQE.

Proposition du Conseil fédéral	Alternative conf. à la variante 1
Chapitre 3 Système d'échange de quotas d'émission et compensation applicable aux carburants fossiles	Chapitre 3 Système d'échange de quotas d'émission et compensation
Section 1 Système d'échange de quotas d'émission	Section 1 Système d'échange de quotas d'émission
Art. 18 Participation obligatoire : exploitants d'installations ¹ Les exploitants d'installations appartenant à une catégorie donnée et dont les émissions de gaz à effet de serre dépassent une quantité donnée sont tenus de participer au système d'échange de quotas d'émission (SEQE). ² Ils doivent remettre chaque année à la Confédération des droits d'émission pour installations à hauteur des émissions générées par ces installations. ³ Les exploitants d'installations visées à l'al. 1 qui émettent moins d'une quantité donnée de gaz à effet de serre sont exemptés, sur demande, de l'obligation de participer au SEQE. Dans sa demande, l'exploitant doit indiquer s'il s'engage à réaliser une réduction des émissions de CO₂ comparable à celle qui aurait été obtenue par une participation au SEQE. ⁴ Le Conseil fédéral détermine les catégories d'installations et les quantités d'émissions de gaz à effet de serre visées aux al. 1 et 3. ⁵ Le Conseil fédéral tient compte des réglementations de l'UE.	³ Les exploitants d'installations visées à l'al. 1 sont exemptés, sur demande, de l'obligation de participer au SEQE s'ils s'engagent à réaliser une réduction des émissions de CO₂ comparable à celle qui aurait été obtenue par une participation au SEQE. ⁵ <i>supprimer</i>
Art. 19 Participation obligatoire : exploitants d'aéronefs ¹ Les exploitants des aéronefs qui décollent de Suisse ou y atterrissent sont tenus de participer au SEQE. ² Le Conseil fédéral règle : a. les exemptions pour les vols recensés par un SEQE reconnu par le Conseil fédéral ; b. les exemptions pour les vols qui ne sont ni en provenance ni à destination de l'Espace économique européen (EEE), et les autres exemptions, en tenant compte des réglementations de l'UE. ³ Les exploitants doivent remettre chaque année à la Confédération, à hauteur des émissions générées par ces aéronefs : a. des droits d'émission pour aéronefs, ou b. des droits d'émission pour installations ou des attestations internationales, pour autant que l'UE prévoit cette possibilité.	² Le Conseil fédéral règle les exemptions pour tous les vols autres que ceux en provenance ou à destination de l'Espace économique européen (EEE), ainsi que les autres exemptions. ³ <i>reprenre la proposition du Conseil fédéral</i> ⁴ (nouveau) Les exploitants d'aéronefs visés à l'al. 1 sont exemptés, sur demande, de l'obligation de participer au SEQE s'ils s'engagent à réaliser une réduction des émissions de CO₂ comparable à celle qui aurait été obtenue par une participation au SEQE.

Art. 20 Participation sur demande ¹ Les exploitants d'installations d'une puissance calorifique totale de combustion donnée peuvent demander à participer au SEQE. ² Ils doivent remettre chaque année à la Confédération des droits d'émission pour installations à hauteur des émissions générées par ces installations. ³ Le Conseil fédéral détermine la puissance calorifique totale de combustion en tenant compte des réglementations de l'UE.	³ Le Conseil fédéral détermine la puissance calorifique totale de combustion (<i>supprimer le reste de la phrase</i>).
Art. 22 Détermination de la quantité de droits d'émission disponibles ¹ Le Conseil fédéral détermine pour chaque année et jusqu'en 2030 les quantités totales disponibles de droits d'émission pour installations et de droits d'émission pour aéronefs, en tenant compte des réglementations internationales comparables. ² Il peut adapter la quantité de droits d'émission disponibles lorsqu'il désigne de nouvelles catégories d'installations au sens de l'art. 18, al. 4, lorsqu'il exempte a posteriori certaines catégories d'installations de l'obligation de participer au SEQE ou lorsque des réglementations internationales comparables sont modifiées. ³ Il garde en réserve chaque année un nombre approprié de droits d'émission pour installations et de droits d'émission pour aéronefs afin de pouvoir les mettre à la disposition de futurs participants au SEQE et de participants au SEQE en forte croissance.	¹ Le Conseil fédéral détermine pour l'année 2021 les quantités totales disponibles de droits d'émission pour installations et de droits d'émission pour aéronefs. ^{1bis} Les quantités visées à l'al. 1 sont réduites de 2,2 % par an. ² Le Conseil fédéral peut adapter la quantité de droits d'émission disponibles lorsqu'il désigne de nouvelles catégories d'installations au sens de l'art. 18, al. 4, ou lorsqu'il exempte a posteriori certaines catégories d'installations de l'obligation de participer au SEQE (<i>supprimer le reste de la phrase</i>). ³ reprendre la proposition du Conseil fédéral
Art. 23 Attribution et mise aux enchères de droits d'émission pour installations ⁶ Le Conseil fédéral règle les modalités en tenant compte des réglementations internationales comparables.	⁶ Le Conseil fédéral règle les modalités (<i>supprimer le reste de la phrase</i>).
Art. 24 Attribution et mise aux enchères de droits d'émission pour aéronefs ⁴ Le Conseil fédéral règle les modalités en tenant compte des réglementations de l'UE.	⁴ Le Conseil fédéral règle les modalités (<i>supprimer le reste de la phrase</i>).
	Section 1a Compensation s'appliquant aux centrales thermiques à combustibles fossiles Art. 26 a à d (nouveau) (cf. explications au point 5)

2.2 Explications

À l'art. 18, al. 3, le projet de loi du Conseil fédéral prévoit déjà pour les entreprises qui ne dépassent pas durablement une quantité donnée d'émissions de gaz à effet de serre la possibilité d'être exemptées de l'obligation de participer au SEQE (*opt-out*), dans la mesure où elles s'engagent à réaliser une réduction des émissions comparable à celle qui aurait été obtenue par une participation au SEQE. Elles peuvent, en contrepartie, s'acquitter de la taxe sur le CO₂. Toutefois, cette possibilité de sortir du SEQE (*opt-out*) doit, comme c'est le cas dans l'UE, être réservée aux entreprises dont les émissions sont durablement inférieures à 25 000 tonnes d'éq.-CO₂ par an. Actuellement, cela concernerait 25 entreprises sur les 54 responsables de 6 % des émissions couvertes par le SEQE. Ainsi, une grande quantité des émissions industrielles restent couvertes par le SEQE, et la réduction est réalisée grâce à un abaissement du plafond d'émission.

Pour que toutes les entreprises couvertes par le SEQE puissent demander à sortir de celui-ci à la condition qu'elles s'engagent à réaliser une réduction de leurs émissions comparable à celle qui aurait été obtenue dans le cadre d'une participation au SEQE, la variante 1 de la proposition entraînerait une adaptation des art. 18 et 19 du projet de loi du Conseil fédéral (adaptation de l'art. 18, al. 3 et nouvel art. 19, al. 4). Étant donné que certaines entreprises couvertes par le SEQE présentent des quantités

élevées d'émissions générées par des procédés, auxquelles la taxe sur le CO₂ ne s'applique pas (p. ex. dans les raffineries et cimenteries), la possibilité que les entreprises *opt-out* puissent s'acquitter de cette taxe est annulée, contrairement à ce qui est prévu dans le projet de loi.

Les entreprises pouvant choisir librement si elles souhaitent participer au SEQE ou réaliser une réduction comparable de leurs émissions en dehors du SEQE, les critères essentiels au sens de l'art. 2 de l'accord sur le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission suisse et européen, qui portent sur le caractère obligatoire de la participation au SEQE et la fixation d'une couverture minimale, ne peuvent plus être respectés. Sans couplage, la prise en compte des réglementations de l'UE mentionnée dans les art. 18 à 24 du projet de loi n'a plus lieu d'être. Il convient donc de réglementer explicitement l'abaissement du plafond d'émission dans le texte de loi (art. 22, al. 2).

Le projet de loi du Conseil fédéral prévoit que les centrales thermiques à combustibles fossiles seront intégrées au SEQE. Puisque, en vertu du texte, aucun droit d'émission ne sera attribué gratuitement pour la production d'électricité, les centrales concernées devront couvrir entièrement leurs émissions en acquérant des droits d'émission. Une centrale d'une puissance de 400 MW, comme celle qui était prévue à Chavalon, émet entre 0,7 et 1 million de tonnes d'éq.-CO₂ par an. Or la quantité de droits d'émission correspondante n'est pas disponible dans un SEQE de la taille de celui de la Suisse. Ainsi, pour les centrales thermiques à combustibles fossiles, seule l'obligation de compenser conformément à la loi sur le CO₂ en vigueur s'inscrirait dans le cadre de la variante 1 (cf. point 5).

2.3 Classement

La variante 1 de la proposition permet une sortie du SEQE sans valeurs seuils. Les entreprises qui demandent à sortir du SEQE figurent toujours dans la catégorie des entreprises couvertes par le SEQE et sont exemptées de la taxe sur le CO₂ conformément à la loi. En contrepartie, elles sont tenues de réaliser une réduction des émissions comparable à celle qui aurait été obtenue par une participation au SEQE afin de ne pas compromettre les objectifs de réduction fixés à l'art. 3. Étant donné que, pour certaines entreprises, cette situation sera difficilement supportable économiquement (cf. point 4), le risque de délocalisation des sites de production à l'étranger devra être atténué en recourant davantage aux attestations internationales. Pour ce faire, il conviendra soit d'augmenter la part de l'objectif de réduction réalisée à l'étranger soit de renforcer les mesures nationales dans d'autres secteurs.

Le fait que les entreprises puissent décider librement de participer au SEQE ou d'en sortir avec un objectif de réduction équivalent leur permettra dans tous les cas de réduire leurs coûts. En effet, en fonction des prix des droits d'émission suisses et des attestations internationales, elles pourront changer de système. À moyen terme, il est probable que seules les entreprises qui sont déjà efficaces en termes d'émissions de gaz à effet de serre et qui vendent donc leurs droits d'émission excédentaires participent encore au SEQE. Cependant, elles ne trouveront alors plus de partenaires avec lesquels échanger leurs droits puisque les entreprises qui peinent à atteindre les référentiels d'efficacité privilégieront une sortie du SEQE. Ainsi, les entreprises ayant déjà investi dans l'efficacité en termes d'émissions de gaz à effet de serre seront pénalisées. En outre, cela accentue le problème actuel des attributions excédentaires et des prix bas des droits d'émission, pointé du doigt par le Contrôle fédéral des finances (CDF) dans un rapport sur le commerce des droits d'émission de 2017².

Bien que la variante 1 conserve le SEQE dans l'objectif de maintenir l'obligation de réduire les émissions de gaz à effet de serre, la véritable fonction de celui-ci, à savoir abaisser les émissions dans les secteurs où cela est le plus avantageux en termes de coûts grâce à l'échange de droits d'émission, est mise à mal.

² CDF (2017) : Évaluation de l'effet incitatif du système d'échange de quotas d'émission

3 Abandon du système d'échange de quotas d'émission (variante 2)

3.1 Alternative au projet de loi du Conseil fédéral

La variante 2 impose à toutes les entreprises couvertes par le SEQE de prendre un engagement de réduction en contrepartie de l'exemption de la taxe sur le CO₂.

Proposition du Conseil fédéral	Alternative conf. à la variante 2
Chapitre 3 Système d'échange de quotas d'émission et compensation applicable aux carburants fossiles	Chapitre 3 Compensation
Section 1 Système d'échange de quotas d'émission	Section 1 Système d'échange de quotas d'émission (supprimer)
	Section 1a Compensation s'appliquant aux centrales thermiques à combustibles fossiles Art. 26 a à d (nouveau) (cf. explications point 5)
Art. 30 Registre des échanges de quotas d'émission ¹ La Confédération tient un registre public des échanges de quotas d'émission. Ce registre sert à consigner les droits d'émission et les attestations, ainsi que les transactions réalisées. ² Le registre des échanges de quotas d'émission n'est ouvert qu'aux personnes ayant leur domicile ou leur siège social ainsi qu'un compte bancaire en Suisse ou dans l'EEE. Le Conseil fédéral règle les exceptions. ³ Le Conseil fédéral peut prévoir que les paiements liés à des ventes aux enchères de droits d'émission sont effectués exclusivement au moyen de comptes sis en Suisse ou dans l'EEE.	¹ La Confédération tient un registre public des échanges de quotas d'émission. Ce registre sert à consigner les attestations, ainsi que les transactions réalisées. ² reprendre la proposition du Conseil fédéral ³ supprimer
	Art. 32a Engagement avec objectif de réduction ¹ Les exploitants d'installations appartenant à une catégorie donnée et dont les émissions de gaz à effet de serre dépassent une quantité donnée, ainsi que les exploitants d'aéronefs qui décollent de Suisse ou y atterrissent, sont tenus de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 2,2 % par an en moyenne d'ici à 2030 et de faire rapport chaque année sur les réductions réalisées. ² L'engagement à réduire les émissions de gaz à effet de serre concerne également les émissions générées par des procédés et les émissions issues de combustibles fossiles alternatifs. ³ Le Conseil fédéral règle : a. les catégories d'installations et les vols visés à l'al. 1 ; b. dans quelle mesure les engagements de réduction pris par les exploitants d'installations et les exploitants d'aéronefs peuvent être respectés par la remise d'attestations internationales.
	Art. 32b Remboursement de la taxe sur le CO₂ La taxe sur le CO ₂ est remboursée sur demande aux exploitants d'installations qui se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre en vertu de l'art. 32a.
	Art. 32c Prestations de remplacement en cas de non-respect de l'engagement avec objectif de réduction Les exploitants d'installations et les exploitants d'aéronefs qui se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre en vertu de l'art. 32a et qui ne respectent pas leurs engagements envers la Confédération, lui versent un montant de 220 francs par tonne d'éq.-CO ₂ .

Art. 33 Exploitants ayant pris un engagement de réduction (titre)	Art. 33 Engagement sur demande (titre)
Art. 35 Exploitants d'installations CCF ¹ La taxe sur le CO ₂ est remboursée entièrement ou partiellement aux exploitants d'installations CCF qui en font la demande, qui ne se sont pas encore engagés à réduire leurs émissions en vertu de l'art. 18, al. 4, et qui n'ont pas pris d'engagement de réduction en vertu de l'art. 33, lorsque les conditions suivantes sont remplies :	¹ La taxe sur le CO ₂ est remboursée entièrement ou partiellement aux exploitants d'installations CCF qui en font la demande et qui n'ont pas pris d'engagement de réduction en vertu des art. 32a ou 33, lorsque les conditions suivantes sont remplies :
Art. 41 Redistribution à la population et aux entreprises ⁴ Aucune part du produit de la taxe n'est versée : a. aux exploitants d'installations participant au SEQE ; b. aux exploitants d'installations ayant pris un engagement de réduction en vertu de l'art. 18, al. 3 ; c. aux exploitants d'installations ayant pris un engagement de réduction au sens de l'art. 33, et d. aux exploitants d'installations CCF au sens de l'art. 35.	⁴ Aucune part du produit de la taxe n'est versée a. aux exploitants des centrales visées à l'art. 26a ; b. aux exploitants ayant pris un engagement de réduction au sens de l'art. 32a ; c. aux exploitants ayant pris un engagement de réduction au sens de l'art. 33, et d. aux exploitants d'installations CCF au sens de l'art. 35.
Art. 46 Obligation de renseigner ² Sont notamment tenus de fournir des renseignements : a. les exploitants d'installations visés aux art. 18 et 20 ; b. les exploitants d'aéronefs (art. 19) ; c. les personnes assujetties à la taxe en vertu de l'art. 32 ; d. les exploitants d'installations ayant pris un engagement de réduction conformément à l'art. 33 ;	² Sont notamment tenus de fournir des renseignements : a. les exploitants des centrales visées à l'art. 26a ; b. <i>supprimer</i> c. les personnes assujetties à la taxe en vertu de l'art. 32 ; c ^{bis} . les exploitants ayant pris un engagement de réduction en vertu de l'art. 32a ; d. les exploitants d'installations ayant pris un engagement de réduction en vertu de l'art. 33 ;

3.2 Explications

Dans la variante 2 de la proposition, les articles relatifs au SEQE sont supprimés. Une réduction comparable des émissions en dehors du SEQE doit être réalisée au moyen d'engagements de réduction à titre de contrepartie à une exemption de la taxe sur le CO₂. Le fait que certaines sources importantes, responsables d'environ deux tiers des émissions couvertes par le SEQE (p. ex. cimenteries, raffineries, installations d'incinération des déchets), ne sont pas soumises à la taxe sur le CO₂, n'incite pas les exploitants à prendre volontairement un engagement de réduction en vertu de l'art. 33 du projet de loi. Pour cette raison, les nouveaux art. 32a à c engagent les entreprises qui auraient participé au SEQE à fournir une prestation de réduction comparable à celle qu'elles auraient fournie dans le cadre d'une telle participation. En d'autres termes, ces entreprises sont tenues de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 2,2 % par an en moyenne. Les émissions fossiles générées par des procédés et les émissions issues des combustibles fossiles alternatifs sont également concernées : ici, elles doivent soit être réduites par au moyen de mesures internes soit être compensées à l'aide d'attestations (internationales).

Les centrales thermiques à combustibles fossiles sont tenues de compenser entièrement leurs émissions couvertes par le SEQE par l'acquisition de droits d'émission, aucune attribution gratuite de droits d'émission n'étant prévue pour la production d'électricité. Une réduction de 2,2 % par an ne peut en effet pas être considérée comme étant équivalente. Pour cette raison, l'obligation de compenser qui s'applique aux centrales thermiques à combustibles fossiles en vertu de la loi sur le CO₂ en vigueur doit être conservée dans le cas d'un abandon du SEQE, comme c'est le cas également dans la variante 1 (cf. point 5).

Puisque la variante 2 de la proposition implique un abandon du SEQE, les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) doivent elles aussi s'engager à réduire leurs émissions de gaz à effet de

serre. Le système actuel, dans lequel les UIOM ne sont pas tenues de participer au SEQE si elles concluent une convention d'objectifs avec la Confédération, ne peut être maintenu plus longtemps³.

3.3 Classement

La variante 2 de la proposition prévoit un système qui exige des entreprises une réduction des émissions comparable à celle qui aurait été obtenue par une participation au SEQE, sans toutefois offrir la flexibilité que permettent les échanges de droits d'émission pour compenser les différents coûts de réduction. L'objectif de réduction uniforme contraint certaines entreprises à prendre des mesures comparativement onéreuses et en pénalise d'autres qui ont déjà investi dans la réduction des émissions par le passé et sont aujourd'hui efficaces dans ce domaine. Par ailleurs, étant donné qu'il est dans l'intérêt du site de production que représente la Suisse de recourir davantage aux attestations internationales, l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions intérieures pose des problèmes similaires à ceux de la variante 1.

4 Conventions d'objectifs en vertu de la loi sur l'énergie et engagements de réduction

Les alternatives au projet de loi proposées pour les deux variantes n'utilisent volontairement pas le terme « conventions d'objectifs », celui-ci étant réservé pour désigner les efforts consentis sur une base purement volontaire (sans sanctions possibles) en vertu de la loi sur l'énergie (art. 41 et art. 46, al. 2, de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie⁴). Si une convention d'objectifs suffit à satisfaire les exigences applicables à un engagement de réduction en vertu de la loi sur le CO₂ (art. 33, al. 2, let. d, du projet de loi sur le CO₂), une exemption de la taxe sur le CO₂ peut être accordée sur demande.

Ni les conventions d'objectifs ni les engagements de réduction ne permettent de réaliser une réduction d'émissions comparable à celle d'une participation au SEQE, ces modèles n'étant pas adaptés aux entreprises à très fort taux d'émissions (p. ex. dans les secteurs de l'acier, de la chimie et du ciment) :

- Les conventions d'objectifs, sur la base du modèle actuel, imposent des mesures qui sont économiquement supportables (retour sur investissement de quatre ans pour les mesures relatives à la production et de huit ans pour celles dans le domaine de l'infrastructure). Étant donné que ces conventions font généralement l'objet de négociations, l'asymétrie de l'information joue ici un rôle majeur, les entreprises connaissant souvent mieux leurs installations que la Confédération. L'asymétrie de l'information relative au potentiel de réduction technique et aux coûts d'investissement a tendance à croître à mesure que la complexité de l'installation industrielle augmente.
- Les engagements de réduction sont avant tout adaptés pour les petits émetteurs qui présentent un potentiel économique pouvant être exploité au moyen de mesures standard. Pour les émissions qui ne sont pas liées à la consommation d'énergie fossile et pour les processus industriels complexes, l'identification du potentiel économique de réduction (en théorie, sans limite supérieure) est un long travail.
- Les mesures visant à réduire les émissions générées par des procédés (p. ex. émissions géogènes de l'industrie du ciment) ne peuvent être réalisées au moyen de conventions d'objectifs étant donné que la réduction des émissions est souvent indissociable d'une diminution de la production. Les émissions générées par des procédés représentent environ 35 % des émissions couvertes par le SEQE suisse.

Une évaluation de 2016 mandatée par l'OFEN⁵ montre que les conventions d'objectifs ont un effet avant tout sur les petites entreprises. En effet, dans les grandes entreprises, les coûts de l'énergie constituent un facteur déterminant du succès commercial et la convention d'objectifs contient essentiellement des mesures qui auraient été prises dans tous les cas (*business-as-usual*).

³ Ce système est possible pour les UIOM également en cas de couplage avec le SEQE de l'UE étant donné que l'UE n'intègre pas obligatoirement ces installations dans son SEQE. La Suisse est autorisée à intégrer unilatéralement d'autres secteurs dans son SEQE sans que cela mette en péril le couplage.

⁴ RS 730.0

⁵ Ecoplan (2016) : Evaluation der Zielvereinbarungen (disponible uniquement en allemand).

Si les conventions d'objectifs et les engagements de réduction des émissions représentent une alternative au SEQE, l'approche actuelle, qui se base sur le potentiel technique et économique, ne suffit pas. Les entreprises devraient pouvoir être contraintes à mettre en œuvre également des mesures qui ne visent pas nécessairement un objectif économique. Pour certaines sources d'émissions (p. ex. les émissions géogènes dans les secteurs du ciment et les émissions générées par les procédés des raffineries et des aciéries), l'obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation dans l'objectif de réaliser une réduction des émissions comparable à celle qui aurait été obtenue par une participation au SEQE devrait être étendue en dehors de l'entreprise.

5 Le cas particulier des centrales thermiques à combustibles fossiles

Afin d'enrayer la progression des émissions de CO₂ issues des centrales thermiques à combustibles fossiles et atteindre l'objectif de réduction fixé dans la loi sur le CO₂, le Parlement a décidé en 2010 de soumettre celles-ci une obligation de compenser intégralement leurs émissions de CO₂ (pour moitié à l'étranger et pour moitié en Suisse). Dans le cadre du couplage, la Suisse intègre à son SEQE les centrales thermiques à combustibles fossiles. Concrètement, cela revient toujours à une obligation de compenser intégralement les émissions générées étant donné qu'aucune attribution gratuite de droits d'émission n'est prévue pour la production d'électricité. La compensation est réalisée grâce à l'acquisition de droits d'émission au sein du SEQE et non grâce aux attestations nationales ou internationales.

Les conventions d'objectifs et les engagements de réduction des émissions ne conviennent pas pour les centrales thermiques à combustibles fossiles, et d'autant moins si ces installations répondent au dernier état de la technique et ne présentent donc aucun potentiel de réduction technique ou économique. Si le couplage des SEQE de la Suisse et de l'UE n'est pas mis en œuvre, les émissions générées par les centrales thermiques à combustibles fossiles devront, dans les deux variantes, continuer d'être compensées intégralement afin de réaliser une réduction des émissions comparable.

En conséquence, les art. 22 à 25 de la loi en vigueur doivent être modifiés comme suit :

Section 1a. Compensation s'appliquant aux centrales thermiques à combustibles fossiles

Art. 26a Principe

¹ Les centrales thermiques à combustibles fossiles (centrales) ne peuvent être construites et exploitées que si leurs exploitants s'engagent envers la Confédération à remplir les exigences suivantes :

- a. compenser entièrement les émissions de CO₂ qu'elles génèrent ;
- b. exploiter la centrale selon l'état actuel de la technique ; le Conseil fédéral fixe le rendement minimal qui doit être garanti.

² 50 % au plus des émissions de CO₂ peuvent être compensées par des attestations internationales.

³ Le Conseil fédéral peut considérer les investissements faits en Suisse dans les énergies renouvelables comme des mesures compensatoires.

⁴ Les installations qui, à partir d'agents énergétiques fossiles, produisent soit du courant, soit du courant et de la chaleur sont considérées comme des centrales. Les installations de la seconde catégorie sont prises en compte si elles remplissent l'une des conditions suivantes :

- a. elles sont exploitées essentiellement pour produire du courant ;
- b. elles sont exploitées essentiellement pour produire de la chaleur et ont une puissance calorifique de combustion supérieure à 125 mégawatts.

Art. 26b Contrat de compensation

¹ Les exploitants de centrales et la Confédération passent un contrat qui fixe de manière détaillée leurs engagements aux termes de l'art 30a.

² Le contrat ne peut être révisé dans la procédure d'autorisation appliquée aux centrales.

Art. 26c Peine conventionnelle en cas de non-respect des engagements

¹ Quiconque ne respecte pas ses engagements en matière de compensation doit verser à la Confédération le montant de la peine conventionnelle fixé dans le contrat.

² Le montant de la peine conventionnelle dépend des coûts estimés des prestations compensatoires non fournies.

Art. 26d Exemption de la taxe sur le CO₂

La taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles est remboursée aux centrales.

Art. 41 Redistribution à la population et aux entreprises

⁴ Aucune part du produit de la taxe n'est versée :

- b. aux exploitants de centrales visés à l'art. 26a ;

Art. 46 Obligation de renseigner

² Sont notamment tenus de fournir des renseignements :

- b^{bis}. les exploitants de centrales visés à l'art. 26a ;

6 Conclusions et recommandations de l'administration

Le SEQE est un système uniforme au sein de l'UE qui évalue l'efficacité des grandes entreprises industrielles sur la base de référentiels d'efficacité harmonisés et utilise les forces du marché pour équilibrer des structures de coûts différentes grâce à la possibilité d'échanger des droits d'émission. Les variantes par rapport au SEQE reviennent à choisir entre accepter une inégalité de traitement (objectif de réduction figé) et accepter une prestation de réduction moindre (évaluation individuelle avec marge de négociation).

La variante 1 de la proposition renforce les lacunes actuelles du SEQE, que le Conseil fédéral souhaite combler grâce au couplage. Étant donné que seules les entreprises qui possèdent suffisamment de droits d'émission seraient encore couvertes par le SEQE, les prix devraient continuer à baisser en raison de la faible demande (en Suisse, ils s'établissent actuellement à 8 francs, et sont donc moitié moins élevés que dans l'UE). Cette variante pourrait constituer une alternative attractive pour les entreprises moins efficaces en termes d'émissions uniquement si, pour une prestation de réduction équivalente, les attestations internationales n'étaient pas autorisées.

Puisque la taxe sur le CO₂ ne s'applique qu'à un tiers seulement des émissions couvertes par le SEQE, l'incitation à conclure volontairement une convention d'objectifs ou à prendre un engagement de réduction afin d'être exempté de la taxe est insuffisante. La variante 2 de la proposition permet de réaliser une réduction comparable des émissions en dehors du SEQE grâce à un objectif annuel uniforme de baisse des émissions. Cependant, cette alternative se traduirait par des pertes d'efficacité et les entreprises déjà efficaces en termes d'émissions seraient pénalisées puisqu'elles auraient déjà exploité leur potentiel. Par ailleurs, ce nouveau système de définition de l'objectif entraînerait, pour les entreprises concernées, une inégalité de traitement par rapport aux entreprises de l'UE, ce qui n'est pas le cas dans le cadre d'une participation au SEQE.

Le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet cohérent. En outre, le SEQE est désormais un instrument bien établi et les entreprises qui y participent ont déjà déployé les efforts initiaux permettant d'appliquer les référentiels européens et de mettre en place le suivi nécessaire. Elles se sont également familiarisées avec les ventes aux enchères des droits d'émission, effectuées à intervalles réguliers. Renoncer au SEQE, et passer en 2021 à un système dont les conséquences sont inconnues à ce jour, ne tiendrait pas compte d'une demande essentielle de l'économie, à savoir disposer d'une sécurité de planification.

Des SEQE sont également en place, ou en cours de mise en œuvre, sur d'autres continents. À terme, l'objectif du SEQE est d'établir une approche sectorielle mondiale pour les industries fortement émettrices afin que l'efficacité en termes d'émissions puisse être évaluée sur la base de critères uniformes et indépendants du lieu. Les solutions régionales isolées ne permettent pas de poursuivre cet objectif.